

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA

|                   |                                                                                                                                                            |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIO DE CONTROL: | PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS                                                                                                          |
| EXPEDIENTE:       | 76001-33-33-008-2022-00122-01                                                                                                                              |
| DEMANDANTE:       | JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA "EL CARMEN"<br><a href="mailto:naties26@gmail.com">naties26@gmail.com</a>                                             |
| DEMANDADO:        | DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI<br><a href="mailto:notificacionesjudiciales@cali.gov.co">notificacionesjudiciales@cali.gov.co</a>                             |
| VINVULADO:        | CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA<br>-CVC-<br><a href="mailto:notificacionesjudiciales@cvc.gov.co">notificacionesjudiciales@cvc.gov.co</a> |
| ASUNTO            | SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA                                                                                                                             |

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticinco (2025)

**MAGISTRADA PONENTE: LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

Procede esta Corporación en Sala Jurisdiccional de Decisión No. 4, a resolver el recurso de apelación interpuesto por el DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI y por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC-, en contra de la sentencia No. 174 del 21 de noviembre de 2022, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Cali, que accedió a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. PRETENSIONES**

Se plantearon de la siguiente manera:

*"Solicito al señor juez, en atención a los hechos anteriormente narrados, efectuar los siguientes pronunciamientos.*

*PRIMERO: Ordenar al señor Secretario de Infraestructura Vial, las operaciones técnicas administrativas y presupuestales para que realice un plan de emergencia con respecto a la vía en el sector CHARCO EL CHISPERO DE LA VEREDA EL CARMEN, que ya se hundió y perjudica a la comunidad campesina que habita dicho territorio desde hace más de cincuenta (50) años.*

*SEGUNDO: Ordenar al mismo funcionario que realice un plan de mitigación inmediato pues la comunidad se encuentra incomunicada sin vías peatonales más que un paso habilitado en jornada de minga por la comunidad como respuesta a la emergencia y la necesidad de tránsito de los niños para la escuela y los trabajadores de la vereda."*

**2. HECHOS**

Se relató en la demanda que la Junta de Acción Comunal de la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo del Distrito de Santiago de Cali es una organización cívica con personería jurídica.

Que hace 18 años, en el mismo sector de la vereda en el que actualmente se desbancó la vía, se había fracturado la placa huella y se deslizó, dejando aislada a la comunidad por un lapso de cuatro meses aproximadamente y en esa época la secretaría de infraestructura reparó el daño construyendo un muro de contención, con lo cual habilitó nuevamente la vía.

Agregó que, en la actualidad, las nuevas construcciones irregulares en la parte alta de la montaña no cuentan con elementos técnicos ni de construcción o desagües, lo cual ha generado presión sobre la montaña haciéndola más inestable.

Que en la zona no hay control por parte de la autoridad del corregimiento, es decir, del señor corregidor Ahmed Girón, adscrito a la secretaría de gobierno, aún cuando la comunidad se encuentra en zona de reserva forestal, franja protectora del Parque Natural Nacional Farallones de Cali con regulaciones al uso del suelo consagradas en los numerales 2 y 3 del artículo 68 del acuerdo 373 de 2014 (Plan de ordenamiento territorial).

Que el 11 de marzo de 2022, la Junta de Acción Comunal, como medida preventiva temporal, había decidido prohibir el paso de material de construcción y vehículos de más de tres toneladas, decisión acatada por la comunidad a excepción de la señora Faride Embus, ex presidente de la Junta de Acción Comunal, quien había alegado tener permiso de infraestructura para subir material; agregó que dicha situación fue puesta en conocimiento del corregidor sin obtener apoyo de su parte como primera autoridad del corregimiento.

Que desde el 29 de marzo de 2022, la Junta de Acción Comunal solicitó la intervención de la vía señalando el peligro de deslizamiento y las consecuencias para la comunidad; luego, el día 31 de ese mismo mes ofició a la personería y a la alcaldía -secretarías de infraestructura y de gestión del riesgo-, exponiendo la situación relativa a la caída de la bancada, sobre una vía terciaria de alto tránsito de la cual se benefician 60 familias, con aproximadamente 30 niños en edad escolar y sobre la necesidad de la medida consistente en restringir el tránsito de vehículos de más de tres toneladas y transporte de material de construcción.

Que el 03 de junio de 2022 se hundió la banca en el sector "charco el chispero en el minuto" y la comunidad quedó incomunicada.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1. DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI**

Esta entidad manifiesta en su escrito de defensa que, no ha amenazado o vulnerado los derechos e intereses colectivos contenidos en el artículo 4º de la ley 472 de 1998, invocados en la acción popular.

Relató que el 02 de junio de 2022 la Junta de Acción Comunal de la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo radicó la petición con el radicado 2022417301008844802; al cual, la secretaría de infraestructura dio respuesta el 15 de junio de 2022 a través del radicado 20224151020020241, tomando como referencia la visita realizada a la zona el 06 de junio de 2022 por parte de los contratistas de la secretaría, la arquitecta Diana Marcela Mery y el ingeniero geotecnista Germán Ardila, en la que se encontró que:

*"(...) Tras la pérdida de la banca de la vía por la temporada invernal que atraviesa el país, el día 6 de junio de 2022 se realizó el reconocimiento del lugar con el ingeniero contratista especialista en geotecnia GERMÁN ARDILA donde evidenció que la falla se seguía desplegando y con ayuda de la comunidad se comprobó que el movimiento se está presentando cerca al río lo cual se le informa que la entidad encargada de dicho tema es la CVC por la cercanía del río por lo cual se realizó un informe que fue enviado por medio del oficio con número de radicación 202241510200018351 a dicha entidad. Una vez se cuente con el respectivo arreglo, la Secretaría de Infraestructura realizaría la construcción del muro para posteriormente realizar las huellas y así habilitar la vía de la vereda (...)"*

Detalló que el lugar corresponde a una zona de reserva forestal que es franja protegida e integrante del Parte Natural Los Farallones de Cali y que por ello no deberían existir viviendas en la zona aledaña al río Meléndez y menos aún interviniendo el talud de la vía, pues ello se traduce en un debilitamiento y posteriores movimientos de masa de suelos, con la llegada de las prolongadas temporadas invernales. Agregó que, atendiendo a las razones legales que salvaguardan las franjas protegidas, se hacía necesario vincular al

proceso a la autoridad ambiental, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC- para definir cómo debe adelantarse el procedimiento de estabilización del talud, teniendo en cuenta que involucra la vera de una fuente hídrica protegida y que antes de adelantar cualquier tipo de obra de infraestructura, debía agotarse una serie de requisitos para evitar perjuicios al medio ambiente, incurrir en sanciones o en detrimento patrimonial.

Solicitó su exoneración respecto de las pretensiones de la parte actora y, subsidiariamente, que cualquier orden judicial que se llegare a proferir, guarde correspondencia con los principios y normas presupuestales, permitiendo un tiempo razonable para los trámites administrativos, así como también para la ejecución y coordinación de las obras. Planteó como excepción la "innominada", con el fin de que se declaren de oficio las excepciones que fueran advertidas y probadas en el curso del proceso y que le resultaran favorables.

### 3.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC-

De acuerdo con la petición elevada por el Distrito de Santiago de Cali, el Juzgado de primera instancia mediante auto interlocutorio No. 425 del 27 de julio de 2022, ordenó vincular al extremo pasivo de la litis a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-.

La CVC al intervenir en el proceso, manifestó que en los hechos narrados en la demanda no se le menciona, citándose solamente al Distrito de Santiago de Cali; y, argumenta que, su vinculación al trámite no guarda relación con las pretensiones del extremo activo de la litis ni con las obligaciones que tiene a su cargo la entidad territorial demandada en cuanto a la construcción de la infraestructura vial y de bienes y servicios dentro de su jurisdicción territorial.

Planteó las excepciones de:

i) "**Falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.**", la que sustenta en el argumento de que no es la encargada de la infraestructura vial del Distrito de Santiago de Cali, según las funciones que le fueron conferidas en el artículo 31 de la ley 99 de 1993, y que en cambio esa tarea, según lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 105 de 1993 en concordancia con lo establecido en el artículo 5 de la ley 1682 de 2013, corresponde al ente territorial.

ii) "**Cumplimiento de un deber legal**"; aduce que es al Distrito de Santiago de Cali a quien le compete la construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías o malla vial dentro de su jurisdicción; y que, esa entidad dentro del marco de sus funciones misionales ha estado dispuesta a dar apoyo al Distrito de Santiago de Cali frente a los hechos que dieron origen a la acción popular, siempre que se cumplieran los requisitos establecidos en las leyes 99 de 1993 y 1523 de 2012.

iii) "**Excepción genérica o innominada**", solicitando que se decrete de oficio cualquier excepción que se advierta o que resulte probada en el proceso.

### 4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali mediante sentencia No. 174 del 21 de noviembre de 2022, resolvió declarar que las accionadas DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI y la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA vulneraron, por omisión, los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo de Cali; en consecuencia, ordenó:

**"PRIMERO: DECLARAR** la vulneración, por omisión, de los derechos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de

*los habitantes, de la comunidad de la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo conforme a lo expuesto en la parte motiva.*

**SEGUNDO: ORDENASE** al Distrito Especial de Santiago de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, que cada una en el marco de sus competencias i) Realicen estudios para identificar los riesgos en que se encuentren los habitantes de las viviendas ubicadas en la parte alta y baja del sitio el minuto-vereda El Carmen del Corregimiento Villacarmelo y de las viviendas aledañas al río Meléndez; ii) Adopten un plan de acción tendiente a mitigar el riesgo de deslizamientos de tierra que puedan afectar las viviendas en la zona; iii) Ejercen el control y apliquen las sanciones necesarias, que debe observarse en la zona forestal protegida, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: ORDENASE** al Distrito Especial de Santiago de Cali que, en caso de no tenerlos aún, en el plazo máximo de dos (02) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice los estudios técnicos necesarios para determinar cuáles son las actuaciones que debe adelantar para materializar la reconstrucción de la vía que colapsó en la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo. Una vez vencido el término antes indicado, si es que aún no lo ha hecho, dentro del mes siguiente, deberá iniciar las obras de reconstrucción del tramo de la vía que se derrumbó, atendiendo las recomendaciones de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO:** Las pruebas de las gestiones y el cumplimiento de este fallo, deberán ser evidenciados a este Despacho o a quien se le asigne el proceso.

**QUINTO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones propuestas por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, por las razones anotadas en precedencia.

**SEXTO: ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte vencida, tal como quedó estipulado en la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO:** Remítase copia de la presente providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines señalados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, Registro Único de Acciones Populares y de Grupo.

**OCTAVO:** Frente a la presente decisión proceden los recursos de Ley.

**NOVENO:** Ejecutoriada la presente providencia procédase al archivo, cáncelse su radicación, previa anotación en el registro de actuaciones del sistema Justicia Siglo XXI"

Lo anterior, al haber advertido que la misma CVC había reconocido que la zona en donde se produjo el colapso de la vía que conduce a la vereda El Carmen está dentro del área forestal protectora del río Meléndez y de la reserva forestal nacional protectora del mismo afluente y que por ello, en su calidad de autoridad ambiental, le compete conocer del asunto. Además, adujo en relación con el Distrito de Santiago de Cali frente a la reconstrucción y rehabilitación de la vía que colapsó en el sector conocido como "el minuto" de la vereda El Carmen del Corregimiento Villacarmelo de Cali, reprochó que no hubiera adoptado medidas para evitar lo sucedido al ser su obligación normativa, siendo que la Junta de Acción Comunal había dado aviso acerca del deterioro de la vía, advirtiendo que podrían quedar incomunicados.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC- solicitó la adición de la sentencia con base en lo establecido en el artículo 287 del Código General del Proceso, alegando que en aquella no se hizo mención a la excepción denominada "*cumplimiento de un deber legal*", petición despachada desfavorablemente por el Juzgado de primera instancia a través de auto interlocutorio No. 02 del 11 de enero de 2023, en el cual plasmó apartes de la sentencia recurrida en los que se hacía mención de fondo al medio exceptivo en cuestión.

## **5. IMPUGNACIÓN DE LA SENTENCIA**

### **5.1. DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI**

En su recurso alegó que, la inversión de recursos públicos debe ceñirse al principio de planificación y sujetarse a las normas presupuestales; y que, en el caso concreto desplegó una solución a través de su secretaría de infraestructura, que responde a las necesidades de la comunidad del corregimiento de Villacarmelo, esto es, que en virtud de los decretos distritales 4112.010.20.0636 del 26 de septiembre de 2022 (a través del cual se declaró la calamidad pública) y 4112.010.20.0680 del 14 de octubre de 2022 (mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta dentro del marco de la calamidad pública), se dispusieron los recursos para atender el caso puntual y además, otras consecuencias de la temporada invernal.

Informó que, para el momento en que fue presentado el recurso de alzada, las obras estaban en etapa precontractual y se estaban ajustando los estudios previos. Enfatizó que la búsqueda presupuestal realizada, más los tiempos y procesos que exige la contratación estatal a las entidades públicas, han condicionado que se puedan surtir las etapas de manera célere, asimismo que no se puede argumentar que el proyecto no se iba a realizar y que se le daría inicio en lo que restaba de la vigencia fiscal.

## **5.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC-**

En su recurso solicitó que se revoque total o parcialmente el numeral 5° de la parte resolutive de la sentencia en el cual se declararon no probadas las excepciones propuestas por la CVC, enfatizando que las pretensiones de la demanda se dirigieron en contra del Distrito de Santiago de Cali y que a la CVC no le corresponde la construcción y mantenimiento, rehabilitación de las vías en la jurisdicción de la ciudad de Cali, sino que esa tarea le compete a la primera entidad mencionada, según lo ordenan el artículo 17 de la ley 105 de 1993 y el artículo 5 de la ley 1682 de 2013.

Destacó que, de la prueba por informe allegada, se vislumbró que el Distrito de Santiago de Cali mediante el decreto No. 4112.010.20.0636 del 26 de septiembre de 2022 declaró la calamidad pública en su jurisdicción y que si bien es cierto en ese compendio normativo no se indica de manera precisa que se va a realizar la intervención dentro de la zona geográfica de la acción popular, también lo es que se allegó un plano que da cuenta de un diseño previo para atender dicha circunstancia.

Acusó que la *A Quo* no realizó un análisis crítico de la prueba testimonial ni de las afirmaciones que se hicieron en los alegatos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 280 del Código General del Proceso; así como tampoco hubo un pronunciamiento expreso frente a todas las excepciones planteadas.

Del mismo modo, solicitó la revocatoria total o parcial del numeral 2° de la parte resolutive de la sentencia por cuanto a quien le corresponde, en primer lugar, realizar las actividades y acciones necesarias para la gestión del riesgo es al Distrito de Santiago de Cali, conforme lo establece el parágrafo 1° del artículo 31 de la ley 1523 de 2012; y, según manifiesta en el fallo rebatido no se tuvieron en cuenta ni el oficio No. 0712-582552022 de 25 de julio de 2022 ni el oficio No. 0712-0712-552972022 de 5 de julio de 2022, lo que era importante por cuanto, a través de ellos se informó que las obras de mitigación, como muros de contención, gaviones, enrocados o similares, serían autorizados para minimizar y evitar erosiones marginales de las riberas y cauce. Además, en lo concerniente a la localización de asentamientos humanos sobre la franja forestal protectora de afluentes, aseguró que la reubicación o reasentamientos corresponde al Distrito de Santiago de Cali, recalando que, se debían conservar las franjas forestales protectoras establecidas en el decreto compilatorio 1076 de 2015, para lo cual, tanto la CVC brindaría el apoyo conforme a las competencias y las funciones establecidas en el marco de la ley 99 de 1993 y de la ley 1523 de 2012.

## **6. ACTUACIONES POSTERIORES A LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El 21 de marzo de 2024<sup>1</sup> el Distrito de Santiago de Cali presentó un memorial que tituló como "*último informe de actuaciones adelantadas en cumplimiento al fallo de primera*

<sup>1</sup> Aplicativo SAMAI. Índice 14. Informe de cumplimiento.

*instancia contenido en la sentencia N. 174'*, a través del cual puso de presente que el 14 de marzo de 2024 la ingeniera Carmen Stella Gómez había realizado una visita técnica en la vereda El Carmen del Corregimiento Villacarmelo de Cali, en la cual constató la realización de las obras civiles ordenadas.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. GENERALIDADES

Según el artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Los citados supuestos deben demostrarse de manera idónea en el proceso respectivo.

#### 2. PROBLEMA JURIDICO

En esta instancia, la Sala debe analizar si en este caso se acredita la vulneración de los derechos colectivos amparados por el A Quo, o si por el contrario, debe revocarse el fallo recurrido, conforme a los argumentos planteados por las recurrentes, Distrito de Santiago de Cali, quien adujo el cumplimiento de la orden de amparo y por su parte, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, por una supuesta falta de análisis crítico de la prueba testimonial y de los argumentos de los alegatos de conclusión así como de la falta de pronunciamiento expreso sobre todas las excepciones.

#### 3. DERECHOS COLECTIVOS

Los derechos a **i)** la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y **ii)** a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, revisten el carácter de colectivos, no solo por estar enlistados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también por sus características esenciales de ahí que se permita su salvaguarda mediante la acción popular, tal como lo dispone el artículo 88 de la Constitución Política, que consagra: "**ARTICULO 88.** *La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio público, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen ella. (...)*"

A su vez el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 los incluye de la siguiente manera:

**"Art. 4º.** – *Derechos e intereses colectivos, son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

*(...)*

*l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*

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

(...)”

### 3.1. DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES TÉCNICAMENTE PREVISIBLES

El análisis del derecho colectivo en cuestión debe partir de la definición de lo que debe entenderse por gestión del riesgo; por lo anterior, atiéndase a lo dispuesto en el artículo 1º de la ley 1523 de 2012, el cual dispone que:

**"ARTÍCULO 1o. DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.**

**PARÁGRAFO 1o.** La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

**PARÁGRAFO 2o.** Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.”

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado en sentencia del 18 de julio de 2024, C.P., doctor Hernando Sánchez Sánchez,<sup>2</sup> en lo tocante al derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, expuso lo siguiente:

*"Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo relativo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles*

*26. Desde el punto de vista constitucional, este derecho colectivo tiene su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Política.*

*26.1. La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas.*

*26.2. En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz.*

(...)

*26.4. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ha sido objeto de análisis por esta Corporación, según la cual "[...] este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejen a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública [...]"*

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P., doctor Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., 18 de julio de 2024, radicación 050012333000202000034-01.

Es claro entonces que la garantía del derecho colectivo a la prevención de desastres técnicamente previsibles busca encontrar una solución a amenazas latentes del bienestar de las comunidades y no esperar a la materialización de un siniestro para actuar en procura de la protección de las personas.

### **3.2. DERECHO A LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES**

Atinente al derecho colectivo en mención, el Consejo de Estado en sentencia del 29 de febrero de 2024,<sup>3</sup> indicó:

*"Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes*

*36. Visto el literal "m" del artículo 4 de la Ley 472, sobre el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.*

*7. En relación con el alcance de este derecho, la jurisprudencia de esta Corporación lo ha definido como "[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]"*

*38. De igual forma, la Sala mediante la sentencia proferida el 7 de abril de 2011, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes comprende los siguientes aspectos: i) respecto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respecto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respeto de los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y iv) atención de los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherentes una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*

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

### **4. LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA CARENCIA DE OBJETO EN LA ACCIÓN POPULAR**

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que la acción popular no debe prosperar cuando *"se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y es imposible o innecesario restituir las cosas a su estado anterior, porque la orden judicial dirigida a protegerlos sería inocua y carecería de sentido exigir que se efectuara o se omitiera algo que ya se cumplió"*.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P., doctor Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá D.C., 29 de febrero de 2024. Radicación 08001233000201900729-01

<sup>4</sup> Sentencia del 27 de marzo de 2003. Radicación interna AP 083. C.P DARIO QUIÑONES PADILLA.



De igual manera ha precisado que la desaparición de los presupuestos de hecho que motivaron una acción popular, "por haber cesado la conducta violatoria, por haber dejado de tener vigencia o por haberse llevado a cabo la actividad cuya ausencia representaba la vulneración del derecho colectivo, conduce a la pérdida del motivo en el que se basaba el amparo, frente a lo cual ningún objeto tiene en tales casos la determinación judicial de impartir una orden, la que de adoptarse caería en el vacío por sustracción de materia", y entonces la correspondiente decisión de amparo resultaría inoficiosa en cuanto no produciría efecto alguno<sup>5</sup>.

Sobre el particular, se destaca la sentencia de unificación del Consejo de Estado<sup>6</sup> en la que se sostuvo lo siguiente sobre el fenómeno de la "carencia actual del objeto en la acción popular":

*"2.4. Análisis de la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto. El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado. En el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que estas figuras se presentan, en el primero de los casos, cuando se afectan de manera definitiva los derechos del tutelante antes de que el juez haya adoptado una decisión sobre la solicitud de amparo (por ejemplo, la muerte del accionante)<sup>7</sup>. En cuanto al hecho superado, el alto Tribunal ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando, "por la acción u omisión [...] del obligado, se supera la afectación de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento del juez. [...] En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual 'la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío'<sup>8</sup>.*

*El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular. En reciente sentencia<sup>9</sup>, la Sección Primera de esta Corporación reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003<sup>10</sup>, según la cual este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la primera de ellas, cuandoquiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.*

*Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, mientras permanezcan vigentes los hechos que han dado lugar a la interposición de la demanda, no se configura el fenómeno de la carencia de objeto<sup>11</sup>. Lo anterior*

<sup>5</sup> Sentencia del 17 de agosto de 2006, rad. 68001-23-15-000-2002-01958-01. MP GABRIEL EDUARDO MENSOSA MARTELO.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sentencia de Unificación, fecha: cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), proceso con Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU, Actor: BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ, Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PALACIO DE LA CULTURA RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN. Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>8</sup> T-519 de 1992, M.P., José Gregorio Hernández Galindo. [Nota a pie de página No. 40 en la sentencia citada]. Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>9</sup> Sección Primera, sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 25000-23-41-000-2013-00817-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, sentencia de 27 de marzo de 2003, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-366 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En aquella oportunidad, la Sala de Revisión de Tutelas determinó que en el caso bajo estudio no se había configurado la carencia actual de objeto, por cuanto el Seguro Social, al momento del fallo, sólo había procedido a expedir una orden escrita

*ocurre, por ejemplo, cuando la autoridad administrativa ha adelantado alguna actuación tendente a la superación de la situación que ocasiona la vulneración o amenaza de los derechos, sin que ello implique que cesó la conducta o los hechos que dieron lugar al reclamo de amparo de dichos derechos. Esta Corporación se ha pronunciado en igual sentido, cuando en el curso de una acción popular ha encontrado que la vulneración de los derechos colectivos invocados persiste, a pesar de que el demandado, o aun las autoridades judiciales de conocimiento consideran que la situación conculcadora cesó. Así, por ejemplo, en sentencia de 30 de junio de 2017, la Sección Primera consideró que no había lugar a declarar la carencia actual de objeto en la medida en que "no se probó que hubiese desaparecido la situación de transgresión de los derechos colectivos cuyo amparo se perseguía [al goce a un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y los derechos de los consumidores y usuarios]". Si bien se allegaron al expediente algunos informes técnicos que daban cuenta de la disminución de la problemática alertada en la acción por cuenta de algunas actuaciones adelantadas por las entidades, era claro que hacía falta la adopción de otras medidas para mitigar el riesgo<sup>46</sup> <sup>12</sup>. Esta Corporación ha mantenido de forma reiterada que, a pesar de que en el curso del proceso se alegue la superación de la situación que dio lugar a la instauración de la demanda, es necesario que se pruebe tal circunstancia y que el juez "verifique el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos aducidos por el actor popular"<sup>13</sup> y, en caso de encontrar que la amenaza o la vulneración subsiste, no es posible declarar el hecho superado <sup>14</sup>...*

*En sentencia de 29 de agosto de 2013, la Sección Primera reiteró que "la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado". Y añadió que en caso de materializarse dicha hipótesis, "ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció"<sup>15</sup>...*

*Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:*

*i. Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna*

---

para la práctica del examen requerido por la accionante, pero la misma seguía a la espera, de manera que la vulneración de su derecho a la salud no había cesado.

<sup>12</sup> Sección Primera, sentencia de 30 de junio de 2017, expediente 17001-23-33-000-2013-00259- 02(AP), M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>13</sup> Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2013, expediente 2010-00650-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

<sup>14</sup> Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2014, expediente 41001-23-31-000-2011-00356- 01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

<sup>15</sup> Sección Primera, sentencia de 29 de agosto de 2013, expediente 5000-23-24-000-2010-00616- 01(AP), M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En igual sentido, ver, entre otras, Sección Primera, sentencia de 16 de agosto de 2007, M.P. Martha Sofía Sanz Tobón; Sección Primera, sentencia de 5 de junio de 2008, M.P. Martha Sofía Sanz Tobón; Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011, expediente 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP), M.P. Enrique Gil Botero.

*actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.*

*ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos”.*

## 5. HECHOS PROBADOS

Del material probatorio, está probado que la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo pertenece al Distrito de Santiago de Cali; igualmente que, a raíz de la temporada invernal del año 2022 se produjo un deslizamiento que afectó en su totalidad la banca de la vía veredal en un tramo de 50 metros aproximadamente, destruyendo y desplazando la placa de la huella; y que, dicha área se encuentra dentro del área forestal protectora del recurso hídrico y en el área de la reserva forestal nacional protectora del río Meléndez; así como también que, el área de desplazamiento se encuentra clasificada como amenaza media y riesgo bajo, y que, las pendientes predominantes en el área del deslizamiento están en un rango de 50 a 70%.<sup>16</sup>

Está acreditado que en el área cercana al derrumbe se advirtió el incremento de construcción de viviendas en la franja forestal y en las laderas adyacentes, zona que corresponde al área de reserva forestal nacional protectora del río Meléndez.<sup>17</sup>

Está demostrado que el Distrito de Santiago de Cali a través del decreto No. 4112.010.20.0636 del 26 de septiembre de 2022 declaró la situación de calamidad pública en su jurisdicción, por el término de tres meses, en virtud del cual el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo debía elaborar, coordinar y aprobar el Plan de Acción Específico contemplado en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012 en el que se plantearían e implementarían estrategias de respuesta tendientes a prevenir y conjurar cualquier situación constitutiva de riesgo, de manera conjunta con todos los organismos que componen la administración central.<sup>18</sup>

Por medio del decreto No. 4112.010.20.0680 del 14 de octubre de 2022, el Distrito de Santiago de Cali declaró la urgencia manifiesta en el marco de la calamidad pública a la que alude el decreto No. 4112.010.20.0636 del 26 de septiembre de 2022, con lo cual los organismos de la administración central distrital que lo requirieran, podían adquirir el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras necesarias para conjurar la situación de calamidad pública con ocasión de la temporada de lluvias.<sup>19</sup>

El ingeniero Germán Ardila Palomino en el marco de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 28 de la ley 472 de 1998, realizada el 02 de noviembre de 2022, manifestó que en recorrido de inspección visual llevado a cabo el 06 de junio de 2022 se había observado que un talud cerca al río Meléndez había sido intervenido en la parte inferior para la construcción de viviendas, en la zona de protección del río; además que, era posible una creciente del río y la consumación de una situación de desastre, por cuanto, la ubicación de las viviendas en la parte superior de la montaña genera un “empuje de montaña”, lo que, podría generar un deslave que podría taponar el río y generar una avalancha.

Después de haberse proferido la sentencia de primera instancia y concedido el recurso de apelación por parte de la *A Quo*, el Distrito de Santiago de Cali a través de correo electrónico del 07 de febrero de 2023, remitió al correo de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Cali un oficio con asunto “Respuesta a radicado No 202341510300000374”, de fecha 2 de febrero de 2023, a través del cual la Subsecretaria de infraestructura y mantenimiento vial del Distrito de Santiago de Cali Eliana Martínez Tenorio se dirigió al apoderado judicial de esa entidad territorial en el marco del presente proceso, informándole lo siguiente:

<sup>16</sup> Apicativo SAMAI de primera instancia. Índice 26. Contestación a la demanda CVC. Folios 19 – 24.

<sup>17</sup> Apicativo SAMAI de primera instancia. Índice 26. Contestación a la demanda CVC. Folios 19 – 24.

<sup>18</sup> Apicativo SAMAI de la primera instancia. Índice 43.

<sup>19</sup> Ibidem.

*"Atendiendo solicitud del radicado del asunto, se le informa que la Secretaría de Infraestructura firmó el 30 de noviembre de 2022 el contrato No. 4151.010.26.1.1580-2022, con la firma ICONSA LTDA representada legalmente por Levis Andrés Andrade Moscoso, donde se encuentra incluido la construcción de un muro de contención con cimentación especial, en la vereda El minuta (sic) corregimiento de Villacarmelo, el cual se inició el día 09 de diciembre de 2022.*

*La obra referente al muro de contención a realizar específicamente en la vereda el Minuto corregimiento de Villacarmelo, se realizó socialización con la comunidad y se comenzó obra, hasta la fecha se encuentra construida la cimentación lo que equivale a un 10% de avance de la obra y se está trabajando en el sitio."*

Luego, a través de correo electrónico del 10 de abril de 2023, la señora Natalia Escobar García, vicepresidente de la Junta de Acción Comunal El Carmen remitió un escrito que dirigió al secretario de infraestructura del Distrito de Santiago de Cali, a través del cual solicitaba que se programara y convocara una reunión de socialización e información detallada de la obra de rehabilitación de la vía de acceso a la vereda El Carmen. De la petición atrás referida, el Juzgado Octavo Administrativo de Cali mediante auto de sustanciación No. 218 del 21 de abril de 2023, corrió traslado a la parte accionada para que se pronunciara al respecto.

Como consecuencia de lo anterior, el Distrito de Santiago de Cali a través de correo electrónico del 02 de mayo de 2023, remitió pronunciamiento frente al auto de sustanciación No. 218 del 21 de abril de 2023, a través del cual informó que el espacio de socialización con la comunidad afectada se había surtido el 27 de enero de 2023, en el marco de la cual se levantó el acta donde se dio información, avisos importantes y se tomó el registro de las personas asistentes.

Posteriormente, esta Corporación a través de auto de sustanciación del 28 de junio de 2023 admitió, en el efecto devolutivo, los recursos de apelación interpuestos por el demandado Distrito de Santiago de Cali y por la vinculada Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.<sup>20</sup>

Mediante correo electrónico del 06 de julio de 2023,<sup>21</sup> la CVC se pronunció frente a los argumentos planteados por el Distrito de Santiago de Cali en su recurso de apelación, manifestando que no existe prueba en cuanto a que la entidad como autoridad ambiental esté amenazando, vulnerando, violando y/o perjudicando un derecho o interés colectivo de naturaleza ambiental y enfatiza que la pretensión principal de la demanda está encaminada a la construcción y/o rehabilitación de una vía de la zona rural, pero que no se acusa que se estuviera afectando el ambiente sano. Relievó que respecto del Distrito de Santiago de Cali no se opone a la realización de la construcción de la vía, sino que está en desacuerdo con el plazo inexorable que le impuso la *A Quo* para tales propósitos. Por último, solicitó que en esta instancia se tengan en cuenta los argumentos del escrito de apelación presentados por la CVC.

Luego, el 17 de noviembre de 2023<sup>22</sup> el Distrito de Santiago de Cali presentó ante esta Corporación un informe de las actuaciones adelantadas en cumplimiento del fallo de primera instancia, en los siguientes términos: *"Se realizó la reconstrucción de las cintas o placas huellas en un tramo de 70 metros lineales acompañado estas de cunetas a cada lado es decir que se intervino un total 140 metros lineales en cuentas. En cantidades de concreto se tiene: En cunetas: 14 metros cúbicos, de Placa huella: 20 metros cúbicos. De esta manera se da cuenta de las gestiones que ha adelantado el Distrito Especial de Santiago de Cali en cabeza de su Secretaría de Infraestructura en el cumplimiento del fallo y así garantizar la movilidad, la seguridad vial y el buen estado en este caso de las vías rurales."*

A lo anterior, anexó las siguientes fotografías:

<sup>20</sup> Aplicativo SAMAI. Índice 5. Auto admite recurso de apelación.

<sup>21</sup> Aplicativo SAMAI. Índice 9. Pronunciamiento CVC.

<sup>22</sup> Ibidem. Índice 12. Informe de actuaciones adelantadas en cumplimiento al fallo de primera instancia.



El 21 de marzo de 2024<sup>23</sup> el Distrito de Santiago de Cali presentó un memorial que tituló como “último informe de actuaciones adelantadas en cumplimiento al fallo de primera instancia contenido en la sentencia N. 174”, en el cual indicó que el 14 de marzo de 2024 la ingeniera Carmen Stella Gómez había adelantado visita técnica en la vereda El Carmen del Corregimiento Villacarmelo, a efectos de verificar el cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de primera instancia del presente proceso y, puso en conocimiento de esta Corporación el informe rendido por la ingeniera a través del cual se dio cuenta del cumplimiento de las obras civiles ordenadas, de la siguiente manera:

*"Teniendo en cuenta que para la mitigación y prevención de amenazas naturales y socio-naturales en el distrito especial de Santiago de Cali, en el marco del decreto distrital No. 4112.010.20.0680 de 2022 -por el cual se declara la urgencia manifiesta-, derivada de la declaratoria de calamidad pública establecida en el decreto distrital no. 4112.010.20.0636 de 2022 y en el que se establece ejecutar a precios unitarios las obras de infraestructura para la mitigación y prevención de amenazas naturales y socio-naturales en el distrito especial de Santiago de Cali, para este fin la Secretaría de Infraestructura lleva a cabo el proceso licitatorio 4151.010.32.1.1580-2022 y como resultado firma el contrato 4151.010.26.1.1580-202.*

*Bajo el mencionado contrato se ejecuta en diferentes sitios del Distrito obras de mitigación de riesgo, entre ellos un muro de contención en el corregimiento de Villacarmelo, Vereda El Carmen- Sector el Minuto.*

<sup>23</sup> Aplicativo SAMAI. Índice 14. Informe de cumplimiento.



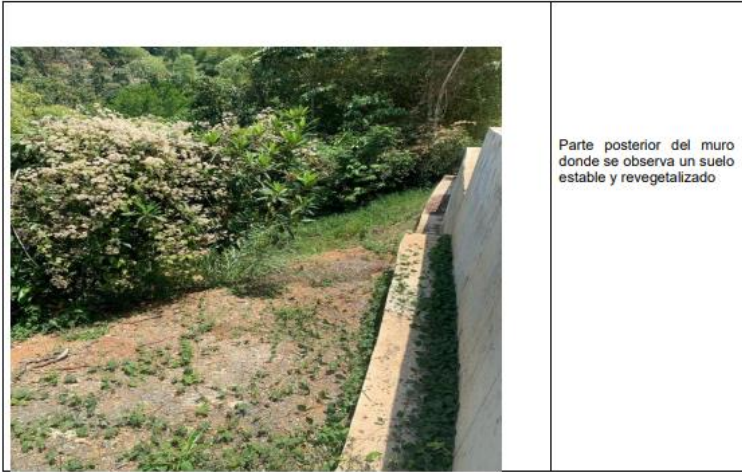
*Dando alcance a la solicitud del Doctor Diego Fernando Paz Lenis sobre el tema de la referencia, informo que el día jueves 14 de marzo se realizó visita al corregimiento e (sic) Villacarmelo – Vereda el Carmen – Sector El Minuto, por lo que procedemos a describir con registro fotográfico y comentarios lo encontrado:*

*En el sitio mencionado se encontró un muro de contención completamente estable de aproximadamente de 45ml de longitud y altura aprox de 2.5ml. en promedio, con placa huella construida en toda la longitud del muro y cunetas laterales para la evacuación de aguas lluvias.*

*Igualmente en el talud superior se observa un manto ecológico para ayudar a la proliferación de vegetación evitar la caída de piedras y/o troncos y de esta manera mantener la estabilidad del lugar.”*

El informe está acompañado de las siguientes fotografías:

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | <p>Muro de contención de completamente estable</p>                                                                                                                                               |
|  | <p>Manto ecológico para ayudar a que la vegetación crezca y mantener la estabilidad del talud, igualmente se observa la cuneta lateral al talud superior para la evacuación de aguas lluvias</p> |
|  | <p>Placas huellas construida en toda la extensión del muro e igualmente la cuneta construida lateral al muro para la evacuación de aguas lluvias</p>                                             |



CARMEN STELLA GOMEZ  
Secretaria de Infraestructura  
Ingeniera Civil – Contratista PS

Finalmente, el 18 de junio de 2024,<sup>24</sup> allegó informe de gestión en los siguientes términos:

"GESTIONES ADELANTADAS

*Me permito poner en conocimiento de la señora Magistrada que el día 06 de abril de 2024 la Secretaría de Gestión del Riesgo en cabeza de su Subsecretaría del Conocimiento y Reducción del Riesgo adelanta mesas de trabajo con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C con el propósito de discutir estrategias para abordar la situación y plantear una ruta de acción en torno a lo ordenado dentro de la Sentencia de primera instancia N. 174.*

*Por tal razón se pone en conocimiento, este Informativo aportado como anexo a este memorial, el cual da cuenta del cumplimiento por parte del Distrito Especial de Santiago de Cali, desarrolladas en cabeza de su Secretaría de Gestión del Riesgo en conjunto con la CVC."*

6. CASO CONCRETO

Inicialmente la Sala resolverá el reclamo presentado por la CVC en su recurso de alzada, ya que en su criterio el A Quo debió pronunciarse sobre la excepción propuesta de “falta de legitimación en la causa por pasiva” para lo cual alega que, no aparece acreditada en el plenario ninguna actuación u omisión constitutiva de alguna infracción de los derechos colectivos cuyo amparo se solicitó en la demanda y, que se le pueda atribuir.

Aduce en su sustento que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 31 de la ley 1523 de 2012, su misión se concreta a lo siguiente:

**"ARTÍCULO 31. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SISTEMA NACIONAL.** *Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.*

**PARÁGRAFO 1o. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo**

<sup>24</sup> Apicativo SAMAI. Índice 16. Informe de actuaciones adelantadas.

**que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.**  
(...)”(Subrayado y resaltado de la Sala)

Recalca que su función es meramente complementaria o subsidiaria, a lo que nunca se ha negado en el presente caso, ofreciendo su apoyo al Distrito de Santiago de Cali en la atención de los asuntos denunciados por los actores.

De la disposición transcrita se puede establecer con claridad que a la CVC corresponde un papel importante en la gestión del riesgo, el que, si bien es, complementario y subsidiario respecto de los entes territoriales, resulta innegable y necesario su apoyo en las labores tendientes a la sostenibilidad ambiental del territorio.

En el presente caso, resulta de toda suerte comprensible la orden del A Quo en cuanto dispuso la vinculación al proceso de la autoridad ambiental en mención, dado que, la zona en la que se ubica la comunidad de la vereda El Carmen hace parte de una reserva forestal y es claro que a ella compete el conocimiento de las situaciones que allí se presentan, con miras a la adopción de medidas procedentes para conjurar los riesgos a los que se enfrenta la comunidad y la misma zona de reserva.

Así como también, es claro que a la entidad territorial accionada corresponde la ejecución de las obras procedentes para lograr la mejora de la situación de las personas que se encuentran asentadas en la mencionada zona de reserva y que, ponen en riesgo a otro sector de la comunidad por el posible desplome de la montaña en la cual decidieron establecerse.

Del mismo modo, es innegable que, sin la actuación coordinada de las dos entidades nada se puede lograr para obtener la protección de los derechos colectivos que los actores reclaman, lo que de manera alguna significa que a la autoridad ambiental se le pueda considerar como infractora de ellos, ya que su llamado al proceso obedece a razones que no tienen que ver con condenas ni con la imposición de alguna sanción, sino precisamente en su calidad de autoridad ambiental.

En efecto, pues aunque se exige para la acción popular, la presentación de una demanda con la ritualidad propia de la ley procesal, no puede olvidarse que dicho mecanismo propende, según lo precisa el artículo 144 del CPACA, por la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual se puede pedir la adopción de las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Por lo tanto, la vinculación de las entidades concernidas con la gestión pública requerida se ordena en un principio a fin de verificar de qué manera contribuyeron en la generación de la afectación denunciada, y/o precisar de qué forma pueden colaborar para la reparación o para la prevención requerida.

Por ello, el fallo que decida la petición de amparo determinará cual entidad de las vinculadas es la infractora de los derechos colectivos invocados por la parte actora, lo que no impide que se emitan órdenes que deban ser cumplidas por otras autoridades no infractoras a manera de colaboración en el objetivo final<sup>25</sup>. Por esta razón, la excepción propuesta por la CVC no está llamada a prosperar, pues, se repite su intervención en este caso, es vital para la efectiva protección de los derechos colectivos reclamados, como se explica a continuación.

Con base en lo probado en el proceso, la Sala advierte que efectivamente se presentó una afectación de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, por parte del Distrito de Santiago de Cali al no intervenir de manera oportuna la vía que comunica a la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo de Cali, y al no establecer mecanismos de protección para la comunidad residente en el sector, debido a los estragos

---

<sup>25</sup> Ley 472 de 1998, artículo 34.



producidos por las lluvias presentadas y los asentamientos de población en una zona de reserva forestal.

En esta instancia, se advierte que la vía en mención ya fue objeto de rehabilitación, según da cuenta el informe realizado por la ingeniera Carmen Stella Gómez,<sup>26</sup> quien realizó visita técnica al lugar y tomó las fotografías reproducidas en acápites anteriores; sin embargo, no puede declararse que ha operado el fenómeno solicitado por la recurrente, consistente en la carencia de objeto por hecho superado, ya que la pretensión de los actores comprendía además de la rehabilitación ya satisfecha, otros aspectos, tales como, la identificación de los riesgos que representan la ubicación de las viviendas en la parte alta y baja del sitio el minuto de la vereda El Carmen del Corregimiento en mención, así como el diseño e implementación de medidas tendientes a mitigar el riesgo derivado de los deslizamientos de tierra que puedan afectar las viviendas en la zona, y la forma como se ejercerá el control respectivo sobre la zona de reserva forestal.

Sobre el particular, del informe presentado en esta instancia con fecha 18 de junio de 2024, se tiene información de la realización de unas mesas de trabajo entre la Secretaría de Gestión del Riesgo en cabeza de su Subsecretaría del Conocimiento y Reducción del Riesgo y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – C.V.C con el propósito de discutir estrategias para abordar la situación y plantear una ruta de acción en torno a lo ordenado por el A Quo en el fallo recurrido. Dicha gestión, no puede interpretarse como la culminación o la satisfacción de las acciones tendientes al cumplimiento de los propósitos mencionados, siendo apenas el comienzo de estas, lo que tendrá que reflejarse en acciones concretas que deberán ser informadas al A Quo.

Por todo lo expuesto, se modificará el numeral primero de la sentencia de primera instancia, concretando como entidad infractora de los derechos colectivos invocados por los actores, al Distrito de Santiago de Cali, pues, aunque no se incluyó a la CVC como lo aduce en su recurso, era absolutamente necesario que el A Quo precisara la entidad infractora, ya que, podría entenderse como así lo entendió la recurrente que ella también tenía dicha connotación. Se confirmará en lo demás el fallo recurrido.

## **7. COSTAS**

Respecto de la condena en costas, el artículo 188 del CPACA establece que “salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

A la anterior disposición se le adicionó un inciso mediante el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, disponiendo que “en todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”

Por su parte, el artículo 361 del Código General del Proceso consagra que “las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”; y que “serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes.”

Ahora bien, de acuerdo con la sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado el 6 de agosto de 2019<sup>27</sup>, en las acciones populares también hay lugar a imponer condena en costas, sin embargo, en este caso no se impondrá tal condena como quiera que no se encuentra probada su causación en el expediente.

<sup>26</sup> Aplicativo SAMAI. Índice 14. Informe de cumplimiento.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Magistrada Ponente Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

En consecuencia, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, en Sala Jurisdiccional de Decisión No. 4, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### III. FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia No. 174 del 21 de noviembre de 2022, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Cali, el cual quedará así:

“**PRIMERO: DECLARAR** que el Distrito de Santiago de Cali vulneró, por omisión, los derechos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, de la comunidad de la vereda El Carmen del corregimiento Villacarmelo de Cali, conforme a lo expuesto en la parte motiva.”

**SEGUNDO: CONFIRMAR** la sentencia impugnada en todo lo demás.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Corporación, una vez ejecutoriada la presente providencia, remítase el expediente al Juzgado de origen.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

(Firmada electrónicamente por Samai)  
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

(Firmada electrónicamente por Samai)  
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

(Ausente en comisión de servicios)  
**OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**

AFMB