

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Sentencia de segunda instancia

Santiago de Cali, veintitrés (23) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIO DE CONTROL: | Protección de los derechos e intereses colectivos (Acción popular)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| EXPEDIENTE:       | 76001-33-33-002-2015-00197-01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| DEMANDANTE:       | Jorge Ernesto Andrade <a href="mailto:bellatatis24@hotmail.com">bellatatis24@hotmail.com</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| DEMANDADOS:       | - Distrito de Santiago de Cali (Departamento Administrativo de Gestión Ambiental “DAGMA”) <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cali.gov.co">notificacionesjudiciales@cali.gov.co</a> <a href="mailto:dagma@cali.gov.co">dagma@cali.gov.co</a> y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cvc.gov.co">notificacionesjudiciales@cvc.gov.co</a> |
| TEMAS:            | Derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas – obras de prevención que impidan inundaciones.                                                                                                                                                                       |
| DECISIÓN:         | Confirma.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala de Decisión del Sistema Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca a resolver lo que en derecho corresponda acerca del recurso de apelación impetrado por el Distrito Especial de Santiago de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, contra la sentencia de primera instancia No. 367 proferida el 19 de diciembre 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, mediante la cual declaró vulnerados los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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, contemplados en el artículo 4 (literales l) y m) de la Ley 472 de 1998, ordenando al Distrito de Santiago de Cali y a la CVC que en coordinación y en el término de seis (6) meses a partir de la notificación de la antedicha sentencia, inicie las obras de prevención provisionales que impidan las inundaciones de los barrios aledaños a la quebrada El Guarruz en el barrio Lleras Camargo, así como en ocho (8) meses realizar estudio técnico que determine la alternativa mas viable y efectiva para que cese la amenaza.

También ordenó que previa la destinación de una suma del presupuesto distrital y de la CVC y la celebración del respectivo contrato, en los términos que las normas correspondientes lo indican, deberán iniciar las obras necesarias tendientes a materializar las recomendaciones que arroje el estudio, a más tardar al año siguiente contado a partir de la ejecutoria de la sentencia.



## **I. ANTECEDENTES.**

### **1.1. LA DEMANDA EN ACCIÓN POPULAR**

#### **1.1.1. La solicitud.**

La parte accionante pide que, mediante sentencia, el funcionario judicial ordene proteger los derechos colectivos de los literales b), h) y l) es decir, a la moralidad administrativa; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la creciente de la quebrada El Guarruz a la altura de la calle 18 oeste entre carreras 50C y 50D propiamente en el barrio Lleras Camargo de la ciudad de Santiago de Cali, barrio aledaño a dicha quebrada y con lo cual los accionantes buscan que se adopten las medidas pertinentes y que consisten en la construcción de dos muros de contención.

#### **1.1.2. El fundamento fáctico de la demanda.**

Los hechos narrados en la demanda y que fueran interpretados por el juez *a quo*, afirman sobre la necesidad de la construcción de 2 muros de contención debido a que cuando llueve mucho estas quebradas llevan escombros, tarros y otros elementos que hacen que las aguas contaminadas de aguas residuales de alcantarillado entren en las viviendas ocasionando grandes tragedias; así mismo manifiesta que dentro de las funciones administrativas del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA, está la de encargarse de realizar inversión social y de responsabilidad fiscal.

### **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

#### **1.2.1. Distrito Especial, Deportivo, Turístico, Cultural, Empresarial y de Servicios.**

Contestó la demanda de manera extemporánea tal como se observa en informe secretarial visto a folio 56.

#### **1.2.2. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.**

Contestó dentro del término, manifestando que se opone a las pretensiones de la demanda, proponiendo como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de responsabilidad por parte de dicha entidad y la genérica, argumentando que no existen actuaciones ni omisiones imputables a esa entidad en los hechos motivo de la acción, en razón a que los vínculos contractuales y legales involucra al DAGMA; toda vez que dentro de sus funciones no está en la de participar en ejecución de obras de infraestructura.



### **1.3. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

En octubre 16 de 2015 y 10 de marzo de 2016, el juez *a quo* celebró audiencia especial de pacto de cumplimiento conforme a lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, artículo 27, con intervención de las partes accionadas, sin embargo, al no existir una propuesta o proyecto de pacto de cumplimiento por parte de los entes accionados, fue declarada fallida (literal b) del artículo mencionado). Por tanto, el juez dispuso ordenar la apertura del periodo probatorio de conformidad con la misma disposición.

### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

#### **1.4.1. Por la parte accionante.**

Manifestó que la accionada Distrito Especial de Santiago de Cali – DAGMA, no se pronunció respecto a la solicitud de la construcción de los dos muros de contención para evitar las inundaciones de las viviendas aledañas a la quebrada El Guarruz, además de que el ente distrital solamente se ha remitido a lo ordenado en la sentencia de la acción popular proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo encaminada a la capacitación de la comunidad en el sentido de presentar talleres de sensibilización y mantenimiento de las quebradas, insistiendo que con la presente acción se pretende es la construcción de los dos muros de contención, adjuntando con el escrito, un registro fotográfico donde se demuestra la situación actual de la comunidad frente a las inundaciones que se presentan en tiempos de lluvia.

#### **1.4.2. Distrito Especial de Santiago de Cali – DAGMA**

Presentó sus alegatos oponiéndose a las pretensiones de la demanda afirmando que debe declararse su improcedencia ya que se ha acreditado que la entidad no ha incurrido en acción u omisión que pueda considerarse amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos a que se refiere el actor popular. Como también que el Tribunal Contencioso Administrativo con ponencia de la Dra. Adriana Bernal ordenó al municipio a adoptar un plan de manejo y ordenamiento de la Quebrada El Guarruz, a fin de minimizar el impacto ambiental y disminuir la contaminación, además de realizar gestiones administrativas, técnicas y presupuestales para adoptar un plan de educación para la comunidad en el manejo de basura y cuidado de la quebrada El Guarruz. Que las dos entidades vienen adelantando las gestiones para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

#### **1.4.3. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.**

Dijo ratificarse en lo plasmado en la contestación de la demanda, además de no tener jurisdicción y competencia en el Distrito de Santiago de Cali, por cuanto lo pedido es responsabilidad del DAGMA.



### 1.5. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

En diciembre 19 de 2019 el Juzgado Segundo Administrativo de Cali en sentencia No. 367, declaró vulnerados los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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, previstos en el artículo 4 (literales l) y m); Ley 472 de 1998), para lo cual consideró en lo pertinente:

*“...En el caso concreto, se tiene que la competencia para la ejecución de obras para prevenir o mitigar las inundaciones que se vienen presentando en los barrios aledaños a la Quebrada el Guarruz, radica en cabeza del ente municipal en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca atendiendo lo expuesto en la parte normativa, sin embargo, dentro del proceso no se acredita ninguna acción efectiva para cesar el peligro que representa dicho fenómeno natural para la comunidad de estos barrios, y si bien ambas entidades refirieron en la contestación de la demanda que han hecho las gestiones tendientes a la prevención y mitigación del riesgo, pero no hay nada que demuestren que dichos proyectos permitirán cesar el peligro denunciado por el actor popular.*

*Respecto a la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales, en materia de prevención de desastres, ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado (CE1, sentencia del 11/11/2010) que su competencia no se limita a emitir informes o dar asesoría acerca de las medidas pertinentes frente a situaciones de riesgo, sino que debe concurrir a “adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control, manejo de cauces y reforestación” de conformidad con lo dispuesto en el art. 31 de la Ley 99 de 1993.*

*Para el caso del Municipio, si bien en el Esquema de Ordenamiento Territorial y en el Plan de desarrollo municipal, se contemplan algunas políticas de corto, mediano y largo plazo, para la prevención de desastres provenientes de las inundaciones causadas por la Quebrada el Guarruz, encaminadas a determinar áreas para relocalizar viviendas asentadas en zonas de muy alta amenaza, un plan de manejo para la recuperación de las zonas inundables, la construcción de obras de mitigación para disminuir la vulnerabilidad de la población expuesta a las zonas de inundación de la quebrada, actividades para la mitigación, prevención y atención de emergencias por inundaciones (campañas de educación, construcción y mantenimiento de muros de contención, entre otros) lo cierto es que dichas políticas, planes y metas se han quedado en el papel, por cuanto a la fecha el problema persiste y la única acción acreditada por la entidad territorial como fue el plan de manejo y ordenamiento de la Quebrada Guarruz, a fin de minimizar el impacto ambiental y disminuir la contaminación, pero no busca prevenir o mitigar el riesgo que genera las inundaciones, sino paliar los efectos posteriores causados por la inundación.*

*Por otro lado, si bien para la época en que se acreditaron las inundaciones en el año (2010 a 2011) a nivel nacional se estaba presentando el fenómeno de La Niña con precipitaciones inusitadas, como lo demuestran los registros del Ideam, ateniendo los cambios climáticos que se han venido presentando a nivel mundial, lo cual constituye un hecho notorio, existe la probabilidad que dichos fenómenos tiendan a repetirse, por lo que las entidades demandadas deberán tener en cuenta este tipo de factores que a futuro pueden extender sus efectos a magnitudes cada vez mayores, para adoptar las medidas correspondientes y construir obras para impedir definitivamente la prolongación de esta situación, y proteger en lo sucesivo a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales como las que padecieron los habitantes de las zonas aledañas a la Quebrada el Guarruz, especialmente la comunidad del barrio Lleras Camargo.*



*En conclusión, de las pruebas allegadas a la actuación, de la normativa y jurisprudencia transcrita, se concluye que las entidades demandadas MUNICIPIO DE CALI y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, vulneran 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, al no haber adelantado obras eficientes y eficaces, para evitar que la comunidad de los barrios de las zonas aledañas a la Quebrada El Guarruz se inunde cuando llegue la temporada de lluvias, pues se itera, con la adopción de un plan de Educación en el manejo de basuras y cuidado de la quebrada a fin de minimizar el impacto ambiental y contaminación, no se pone fin a las inundaciones, por lo que se requiere que previos estudios técnicos se tomen las medidas necesarias y efectivas para que de manera definitiva se erradique el problema de las inundaciones en el citado barrio.*

*En consecuencia, considera el despacho que se estructuran las condiciones para la prosperidad de la acción popular, señaladas en el artículo 9º de la ley 472 de 1998, como son la existencia de acciones u omisiones de la autoridad pública que pongan en peligro, amenacen o vulneren los derechos colectivos, razón por la cual se accederá a las pretensiones de la demanda.”*

Para entregar la siguiente decisión y orden:

**“PRIMERO.** - Declarar no probada la excepción de FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, demandado, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.-** Declarar que el MUNICIPIO DE CALI y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, son responsables en el ámbito de sus competencias, de la vulneración a los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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, contemplados en el artículo 4 (íterates l y m de la Ley 472 de 1998, por lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO.** - Ordenar al Representante legal o quien haga sus veces, del MUNICIPIO DE CALI, que en coordinación con el Representante Legal de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA o quien haga sus veces, ejecuten las siguientes acciones:

1. Iniciar en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, las obras de prevención provisionales que a corto plazo impidan las inundaciones en los barrios aledaños a la Quebrada el Guarruz especialmente los del barrio Lleras Camargo en la calle 18 entre carreras 50C y 50D oeste del Municipio de Cali.
2. Realizar en el término de ocho (8) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, un estudio técnico que determine la alternativa más viable y efectiva para que cese la amenaza que conlleva el desbordamiento de la Quebrada el Guarruz para los habitantes del barrio Lleras Camargo y los aledaños a ésta, ya sea con la construcción de un muro de contención o de un jarillón al margen de dicha Quebrada, u otra alternativa viable y efectiva.
3. Previa la destinación de una suma del presupuesto municipal y de la C.V.C. y la celebración del respectivo contrato, en los términos que las normas correspondientes lo indican, deberán iniciar las obras necesarias tendientes a materializar las recomendaciones que arroje el estudio, a más tardar dentro del año siguiente contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.



4. Para efectos de la verificación del cumplimiento del fallo, se conformará un Comité integrado por el agente del Ministerio Público delegado ante este despacho, el actor popular, un representante del Municipio de Cali, el Personero del mismo municipio y un representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, comité que al vencimiento del plazo fijado deberá rendir un informe completo y pormenorizado de las acciones adelantadas para dar cumplimiento al presente fallo.

5. Para ello, el municipio de Santiago de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, deberán tomar todas las medidas presupuestadas y de planeación que aseguren el cabal cumplimiento de lo ordenado en este fallo, atendiendo lo expuesto en la parte motiva.”

## II. EL RECURSO DE APELACIÓN

### 2.1. DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI.

En oportunidad, interpuso recurso de apelación en contra de la decisión del *a quo*, pidiendo sea revocado el fallo, enarbolando los argumentos que se transcriben parcialmente a continuación:

*“De conformidad con los argumentos de defensa expuestos y las pruebas que obran en el plenario, y en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 472 de 1998, que dispone que la Acción Popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, solicito al Honorable Magistrado que al proferir la sentencia, declare la IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR, como quiera que ha quedado acreditado que el Municipio de Santiago de Cali, NO ha incurrido en ACCIONES U OMISIONES que puedan considerarse una amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos a que se refiere la presente acción popular.*

*De otra parte, es preciso manifestar que mediante sentencia No. 192 de fecha 18 de diciembre de 2014, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, M-P. Dra. Adriana Bernal V., en su parte resolutive ordena al Municipio de Santiago de Cali y a la CVC adoptar un plan de manejo y ordenamiento de la Quebrada Quaruz, a fin de minimizar el impacto ambiental y disminuir la contaminación, además realizar gestiones administrativas, técnicas y presupuestales para adoptar un plan de educación para la comunidad en el manejo de basura y cuidado de la Quebrada Quaruz. Que tanto el DAGMA y la CVC desde marzo de 2015, viene realizando las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en la mencionada sentencia.*

*De tal manera, que el Municipio de Santiago de Cali no ha incurrido en ninguna omisión, ni ha sido negligente, tampoco ha vulnerado derechos e intereses colectivos contenidos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, indicados en la Acción Popular de la referencia*

*En este orden de ideas es importante traer a colación para una mejor ilustración, el caso similar en reconocida jurisprudencia contenciosa del Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2004. Expediente: No. AP-25000232600020030033601, mediante la cual se consagran los presupuestos fundamentales para que las pretensiones de una acción popular puedan ser acogidas, pues exigen que el actor demuestre: 1) la amenaza (daño contingente) o vulneración (daño real) de un derecho colectivo; 2) que dicha amenaza o vulneración sea imputable al demandado y 3) que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión del demandado y la amenaza o vulneración al derecho colectivo.*



*De igual manera debemos tener en cuenta que el fin perseguido por las acciones populares consiste en proteger los bienes de uso público, para evitar perturbaciones o hechos que puedan afectar su libre utilización; El Artículo 9.- de la Ley 472 de 1998 Procedencia de las Acciones Populares. Dice que Las acciones populares 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; en el caso que nos ocupa debemos tener presente que es un particular y no una autoridad pública quien ha omitido una obligación que tal vez pueda estar afectando de manera los Derechos e Intereses Colectivos.*

*Ahora bien, contrario a lo planteado por el actor no existe incumplimiento ni omisión que pueda pregonarse como causa de afectación o amenaza de los derechos colectivos referidos en la demanda, los cuales a propósito no son colectivos, en la medida en que en el escrito de la demanda se logra evidenciar que el accionante obra en nombre propio y de los residentes del barrio Lleras Camargo, más no se observa que los residentes de este barrio hayan otorgado poder o autorización para su representación.*

*En este orden de ideas Señor Juez, no encuentro motivo, ni razón alguna para endilgarle al Municipio de Santiago de Cali responsabilidad por los hechos que narra el actor popular en su escrito de demanda, pues claramente se vislumbra que mi representado no tiene ninguna injerencia en las intervenciones propias, de la Corporación Autónoma Regional del Valle – CVC, en materia de prevención de desastres, pues su competencia no se limita a emitir informes o de dar asesoría acerca de las medidas pertinentes frente a situaciones de riesgo, tales como control, manejo de cauces y reforestación, conforme lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 99 de 1993.*

*De otra parte, es preciso manifestar que las EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI EMCALI EICE, Sección de Acueducto y Alcantarillado deben adelantar las acciones de mantenimiento preventivo y correctivo a los sistemas de acueducto y alcantarillado previstas en el Decreto 302 del 25 de febrero de 2000 y artículo 22 de la Resolución 1096 del 17 de noviembre de 2000 expedidas por el entonces Ministerio de Desarrollo económico.”*

## **2.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE – CVC**

Solicita en recurso oportuno que se revoque lo decidido en el fallo de primera instancia, reiterando lo expuesto en la contestación de la demanda, pero afirmando lo siguiente:

*“Al revisar la ratio decidendi de la Sentencia, se puede observar que existe una indebida aplicación normativa en contra de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, al atribuirle responsabilidad de la vulneración a los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, cuando es evidente que la Ley establece esta responsabilidad de los Municipios y NO A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMA COMO LA CVC.*

*Es vital precisar, que el accionante solicita la construcción de dos muros de contención para la protección de inundaciones por la Quebrada Guarruz a los residentes de la calle 16 Oeste, con carrera 51 B del Barrio Lleras Camargo ubicado en el área urbana del Municipio de Cali, muros que se requieren para PREVENIR un desastre, lo que es competencia del Municipio de Cali, no se trata pues, de un daño ambiental o de la descontaminación de la quebrada Guarruz o de la disminución de un impacto ambiental en la cuenca del Rio, objetivo de la Sentencia Proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle donde el demandante es el señor Santiago Toro Cadavid, de la cual hace referencia el señor Juez en la Sentencia apelada, y que pretende extender a la presente Acción Popular de manera deliberada como si fuera el mismo caso y la misma pretensión.*



*Es importante mencionar, que el presente Despacho solicitó la acumulación del presente proceso con la Acción Popular impetrada por el señor Santiago Toro Cadavid y le fue negada.*

*En gracia de discusión, y si bien el Decreto 919 de 1989 establece que las Corporaciones Autónomas Regionales o las autoridades ambientales de la jurisdicción, tendrán dentro de sus funciones las de COLABORAR con las entidades Territoriales en materia ambiental dentro del área de su jurisdicción tal y como lo establece el artículo 10 literal b) de la norma precitada, esta colaboración se realiza en armonía con lo establecido en el artículo 6 del mismo Decreto, el cual establece que serán las entidades Territoriales las encargadas de establecer en sus Planes de Desarrollo o POT la prevención de desastres dentro de su jurisdicción, por tanto la responsabilidad de PREVENIR de conformidad a la Ley en el caso concreto, es del Municipio de Cali y NO DE LA CVC.*

*Del mismo modo lo establece el artículo 31 numeral 23, citado en l parte considerativa de la sentencia, puesto que la Ley faculta a las corporaciones a realizar actividades de análisis, seguimientos, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes y asistirlas en los aspectos medio ambientales, mas NO LA ENCARGADA DE PREVENIR DESASTRES, puesto que esta función es específicamente de los municipios.*

*Como se puede observar, ninguna de las normas que fueron aplicadas para condenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, le son aplicables, pues, se le ha endilgado a esta Corporación una supuesta omisión en su deber de "PREVENCION" del riesgo, el cual no está consagrado en el Decreto 919 de 1989, Ley 715 de 2001, Ley 388 de 1997 y Ley 99 de 1993, como se colige de la lectura de las normas citadas en la Sentencia apelada.*

*Con fundamento en lo expuesto, se detecta un DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO POR INDEBIDA APLICACIÓN NORMATIVA EN CONTRA DE LA CVC, como quiera que de acuerdo con los hechos y las pretensiones del accionante, la construcción de dos muros para la previsión de desastres en la comunidad residente en la calle 16 Oeste, con carrera 51 B del Barrio Lleras Camargo ubicado en el área urbana del Municipio de Cali, es del ente territorial Municipio de Cali, lo que confirma la falta de legitimación en la causa de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en la presente Acción Popular.*

*(...)*

*Para finalizar, ruego a su señoría tener en cuenta los fundamentos presentados en la contestación de la demanda y las excepciones de mérito propuestas por la CVC, pues como se puede evidenciar EXISTE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DE LA CVC E INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, reiterando que no se cumplen los requisitos de responsabilidad ya que el nexo de causalidad o factor de imputación del daño o posible daño no es atribuible a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, POR CARECER DE COMPETENCIA EN LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE Y LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, por tanto quien pudiese generar una respuesta al caso concreto sería el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI como ente territorial en la prevención de desastres y el DAGMA como autoridad ambiental de esta jurisdicción con igual equivalencia que la CVC.*

*Con fundamento en lo expuesto, solicito al señor Juez declarar la INEXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC, para el caso de referencia, en virtud de que la norma no otorga competencia a la entidad sobre los hechos y pretensiones de la presente Acción Popular."*



#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### 4.1. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con lo establecido en los artículos 88 de la Constitución Política y 16 de la Ley 472 de 1998, es competente para conocer de la impugnación del fallo de proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, en el marco de la acción popular de la referencia.

##### 4.2. EL PROBLEMA JURÍDICO

La controversia jurídica planteada se contrae a esclarecer los siguientes interrogantes:

**- ¿Se encuentra probada la violación de los derechos e intereses colectivos a que se refiere la presente acción popular por parte del Distrito de Santiago de Cali?**

**- ¿Existe falta de legitimación en la causa por pasiva de la Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca – CVC en el presente proceso?**

##### 4.3. TESIS DE LA SALA

Sostendrá la Sala frente a los interrogantes planteados que, en efecto, se vulneran los derechos colectivos invocados, de acuerdo al material probatorio aportado, el cual se relacionará y valorará debidamente.

Frente a la falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, se tiene que frente a ello no le asiste razón, teniendo en cuenta el principio de coordinación y complementariedad por parte de las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales como marco de referencia de las políticas nacionales fijadas por el Ministerio de Ambiente, como en el artículo 31 numeral 23 de la ley 99 de 1993.

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

Respecto del derecho colectivo de la prevención de desastres previsibles técnicamente, el Consejo de Estado explicando su alcance, señaló<sup>1</sup>:

*“4.3. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados “por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva.”*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 22 de enero de 2009. Exp. 03002-01. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.



El rasgo preponderante del derecho en comento es precisamente su carácter de previsión, anticipar el posible acaecimiento de un desastre y desplegar las actuaciones a las que haya lugar para que su ocurrencia pueda ser detenida; aquello en virtud de la importancia de lograr y preservar las óptimas y sanas condiciones de vida del hombre.

Importa destacar que la protección a este derecho subsiste desde el año 1988 con la conformación de los Comités Regionales y Locales de Emergencias hasta la expedición más tarde de la Ley 1523 de 2012 sobre las medidas preventivas y las acciones correctivas de eventos que pueden derivar en una calamidad pública de manera que, la prevención de desastres es un tema del que siempre se ha ocupado el Legislador. Al respecto, el Consejo de Estado ha comentado<sup>2</sup>:

*“La seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente es contemplado en la Ley 472 de 1998 como patrimonio común y público, derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. Esta norma consagra la necesidad de su defensa y divulgación.*

*El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998.*

*Los desastres<sup>3</sup>, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños graves o alteraciones graves “de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”<sup>4</sup>.*

*En consecuencia, el contenido del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando las medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador.”*

#### **4.5. PREVENCIÓN, ATENCIÓN DE DESASTRES Y GESTIÓN DEL RIESGO.**

En oportunidad anterior, esta Corporación dijo lo siguiente<sup>5</sup>:

*“Los entes territoriales tienen derecho a gestionar sus propios intereses (C.P. Art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local.*

*Esta prerrogativa es indisponible por parte del Legislador y su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad de la propia Constitución y dos de sus principios constitucionales: la consagración del municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (C.P. Arts. 288 y 311).*

<sup>2</sup> C. de E. Sección Cuarta. CP: Ligia López Díaz, marzo 25 de 2004. Radicación: 25000-23-25-000-2002-02922-01(AP-02922).

<sup>3</sup> A partir de la vigencia de la Ley 46 de 1988, se cambió el término “emergencia” por el de desastre.

<sup>4</sup> Ley 46 de 1988, artículo 2°.

<sup>5</sup> Providencia de febrero 10 de 2023, MP. Omar Edgar Borja Soto. Radicación: 76001-23-33-000-2020-00015-00.



*El principio de coordinación, a su turno, fija como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de suerte que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.*

*Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias. Ello significa que la intervención del Estado y la correspondiente atribución de competencias debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos.*

*Por otro lado, el principio de subsidiariedad comporta que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.*

*En el caso de la gestión de la política ambiental, corresponde a la Nación en coordinación con las autoridades locales y territoriales promover la conservación del medio ambiente.*

*Así las cosas, en materia de prevención y atención de desastres, existe un marco normativo específico que impone deberes concretos de protección a las autoridades públicas. En aquel se parte de considerar la importancia constitucional del municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, a quien le corresponde además del deber de ordenar el desarrollo de su territorio, la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda (C.P. Arts. 311 y 313).*

*En ese orden, las competencias de los alcaldes en materia de prevención y atención de desastres no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos. Por lo contrario, ellas también están asociadas con el constante monitoreo y la planificación del desarrollo en condiciones de seguridad. Frente a esta última, la función pública inherente al urbanismo, particularmente tratándose de viviendas de interés prioritario, representa una forma de materialización del Estado Social de Derecho y, en cierta forma, del principio de solidaridad.*

*La Ley 388 de 1997, que modificó las Leyes 9 de 1989 y 3 de 1991, por su parte, establece dentro de sus objetivos “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la protección del medio ambiente y la prevención de desastres” (Subraya la Sala).*

*Por otro lado, según el propio artículo 10 de la misma Ley, los municipios y distritos deberán tener en cuenta varias determinantes que constituyen normas de superior jerarquía para la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, entre las que se encuentran las “políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”*



*La Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, en su artículo 76, dispone que, además de las establecidas en la Carta Política o en otras disposiciones, le atañe a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y, en especial ejercer, en materia de prevención y atención de desastres, “prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, al igual que adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.*

*Por otro lado, se tiene que el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, establece que son los alcaldes, como jefes de la administración local, quienes representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el distrito y el municipio. Específicamente, el alcalde, “como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.*

*Por otro lado, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden definirse en el ordenamiento jurídico colombiano como organismos autónomos encargados de la protección del medio ambiente en su jurisdicción, cuya naturaleza jurídica es especial, pues sus competencias son de carácter regional, asociadas a ecosistemas específicos.*

*Ahora bien, el Legislador en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 7º del artículo 150 de la Constitución Política, expidió la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA”, estructura dentro del cual se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades especializadas que siguen al Ministerio y preceden a los departamentos y municipios en todo lo concerniente a la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales . Tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-338 de 2017:*

*“La Ley 99 de 1993 establece la naturaleza jurídica de las CAR como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, que cuentan con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, cuyo objetivo es el de ejecutar, dentro del área de su jurisdicción, los programas y políticas sobre el ambiente y los recursos naturales y propender por su administración, manejo y aprovechamiento adecuados, en armonía con el progreso sostenible de las comunidades que se ubican en los entornos que, así reunidos, integran las regiones”*

*Así las cosas, de acuerdo con la Ley que diseñó el Sistema Nacional Ambiental, las Corporaciones Autónomas son la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, encargadas de ejecutar las políticas nacionales fijadas por el Ministerio de Ambiente en estrecha coordinación con las entidades territoriales.*

*De igual forma, la Ley 99 de 1993, que desarrolla la regulación de las Corporaciones Autónomas Regionales, incorpora en su artículo 31 un catálogo de funciones y competencias, entre las que vale mencionar las descritas en el numeral 23: “realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación”. (Subraya la Sala).*



*Como conclusión, se trata del desarrollo de actividades bajo el principio de coordinación y complementariedad por parte de las corporaciones autónomas regionales y los entes territoriales teniendo como marco de referencia las políticas nacionales fijadas por el Ministerio de Ambiente”*

#### **4.6. DE LO PROBADO EN EL PROCESO.**

**4.6.1.** Con oficio de junio 20 de 2016 dirigido al a quo, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca allegó informe donde dicha entidad en cumplimiento del Decreto 1640 de 2012 y en el marco del convenio 016 de 2014 (suscrito entre la CVC y el Fondo de Adaptación) y especialmente el contrato CVC No. 0260 de 2015 (suscrito entre la CVC y el Consorcio ECOING-Río Lili-Meléndez-Cañaveralejo), se desarrolla el siguiente objeto del contrato: *"ELABORAR (FORMULAR) EL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCA HIDROGRAFICA DE LOS RIOS LILI-MELENDEZ-CAÑAVERALEJO CÓDIGO 2630) EN EL MANEJO DEL PROYECTO "INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE GESTIÓN DEL RIESGO COMO DETERMINANTE AMBIENTAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN Y/O ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS AFECTADAS POR EL FENOMENO DE LA NIÑA 2010-2011".* Así, señalan que la quebrada Guarrús, está localizada en el AREA URBANA de la cabecera del Municipio de Santiago de Cali, encontrándose dentro de la subzona hidrográfica ríos Lili-Meléndez-Cañaveralejo. Dentro de las observaciones hecha por la CVC en visita al sitio en la comuna 20, barrio Lleras Camargo se proponen obras biomecánicas y civiles, encontrándose la formación volcánica, expresada como roca moderadamente dura y como un suelo firme y blando, en estado seco, de textura limoarenosa, con alta plasticidad, por la cual se recomienda el uso de muro de contención, trinchos y siembra. También manifestó que previo convenio con el DAGMA se celebró con JAM INGENIERIA Y MEDIO AMBIENTE el contrato 575-2015 cuyo objeto es: *"REALIZAR LOS ESTUDIOS TÉCNICOS Y EL DISEÑO DE OBRAS DE BIOINGENIERIA Y MANEJO DE AGUAS DE ESCOMBRERÍA EN ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y ARESA DEGRADADAS POR EROSIÓN EN LAS COMUNAS 1-18 y 20 DE SANTIAGO DE CALI, PARA LA RECUPERACIÓN AMBIENTAL DE LAS MISMAS, PROPENSAS A LA OCURRENCIA DE FENOMENOS EROSIVOS SEVEROS Y DISMINUIR LA SEDIMENTACIÓN DE CAUCES NATURALES Y DE ESTRUCTURAS PLUVIALES EN SITIOS PRIORIZADOS POR LA CVC."*

**4.6.2.** El Distrito de Santiago de Cali a folio 153 a 156, anexo copia de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle donde el demandante es el señor Santiago Toro Cadavid en contra del Municipio de Cali – EMCALI EICE ESP y otro, en la cual se ordenó al Municipio de Cali y a la CVC adoptar un plan de manejo y ordenamiento de la Quebrada Guarruz, a fin minimizar el impacto ambiental y disminuir la contaminación que se presenta en la fuente de agua, además realizar gestiones administrativas, técnicas y presupuestales para adoptar un plan de educación para la comunidad en el manejo de basuras y cuidado de la quebrada Guarruz, en los barrios Brisas de Mayo y Belisario de la ciudad de Cali y zonas aledañas a dicha quebrada.



Así mismo informa que desde 2012 a raíz de la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011, el DAGMA ha formulado varios proyectos tendientes a la prevención y mitigación de riesgos generados por fenómenos socioculturales, como son, movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales, entre otros. Se hizo una serie de recorridos por las comunas 1, 18 y 20, durante los recorridos se recopiló la información necesaria para la formulación del proyecto *“recuperación Ambiental de áreas degradadas por erosión en las comunas de ladera del municipio Santiago de Cali”*, dentro del cual se suscribió el contrato para hacer los estudios técnicos y el diseño de obras de bioingeniería y manejo de aguas de escorrentía en áreas de protección ambiental y degradadas por erosión en las comunas 1, 18 y 20 de Cali para la recuperación ambiental de las mismas.

**4.6.3.** En oficio a folio 157 adujo que dentro de los sitios objeto de diseño en el contrato mencionado (Contrato de consultoría 575 de 2014 suscrito entre la CVC y la firma JAM ingeniería), se encuentra el área localizada en el barrio Lleras Camargo de la Comuna 20 a la altura del sector Las Palmas, Quebrada El Guarruz, calle 18 entre carreras 50C y 50D oeste, dado que se identificó un problema de erosión marginal. Como en el año 2016 no fue posible ejecutar las obras diseñadas, el DAGMA dentro de su Plan Operativo Anual de Inversiones POAI 2017, incluyó el proyecto para la implementación de las mismas el próximo año, las cuales serían ejecutadas por la CVC con recursos de sobretasa ambiental o por el municipio de Cali, si y solo si, dichos recursos (sobretasa ambiental) son transferidos al presupuesto del municipio y se logra convenio con la CVC para la ejecución de dichos recursos, pues es la fuente de financiación con que se ha proyectado la viabilidad de las obras. Aportó con el informe a folio 167 DVD que contiene el contrato y pliegos CTO 575 CVC.

**4.6.4.** A folios 107-115, con los alegatos, allegó registro fotográfico de la situación actual del barrio Lleras Camargo, propiamente la calle 18 entre carreras 50C y 50D oeste por causa de inundaciones de las casas debido al vertimiento de aguas servidas a la quebrada El Guarruz y problemas de erosión que hacen más gravosa la situación.

## **V. EL CASO EN CONCRETO.**

### **5.1. ANÁLISIS DEL CASO**

En el caso objeto de estudio, pretende el actor popular por intermedio de esta acción, que se protejan los derechos colectivos a la moralidad administrativa; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por parte del Distrito de Santiago de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en razón de la creciente de la quebrada el Guarruz a la altura de la calle 18 Oeste entre carreras 50C y 50 D propiamente en el barrio Carlos Lleras de la ciudad de Santiago de Cali, barrio aledaño a dicha quebrada y con lo cual se busca que se adopten medidas tendientes de sus habitantes consistentes en la construcción de dos muros de contención.



El Distrito de Santiago de Cali contestó la demanda de manera extemporánea tal como se observa en informe secretarial visto a folio 56, no obstante, en sus alegatos manifestó que no ha incurrido en acción u omisión que pudiera considerarse amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos a que se refiere el actor popular.

Adujo también que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con ponencia de la magistrada Adriana Bernal Vélez, ordenó al municipio adoptar un plan de manejo y ordenamiento de la Quebrada El Guarruz, a fin de minimizar el impacto ambiental y disminuir la contaminación, además de realizar gestiones administrativas, técnicas y presupuestales para adoptar un plan de educación para la comunidad en el manejo de basuras y cuidado de la quebrada. Que las dos entidades adelantan las gestiones para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

La CVC, basó su contestación en las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de responsabilidad, argumentando que no existen actuaciones ni omisiones en los hechos motivo de la acción, en razón a que los vínculos contractuales y legales involucran al DAGMA, ya que dentro de sus funciones no está en la de participar en ejecución de obras de infraestructura.

El juez *a quo* resolvió declarar vulnerados los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, en razón a que la competencia para la ejecución de obras para prevenir o mitigar las inundaciones que se vienen presentando en los barrios aledaños a la Quebrada El Guarruz, radica en cabeza del ente municipal en coordinación con la CVC, y que no se acreditó acción para cesar el peligro.

Además, sostuvo que a pesar de que las entidades manifestaron realizar gestiones tendientes a la prevención y mitigación del riesgo, por lo cual se ordenó iniciar las obras de prevención provisionales que a corto plazo impidan las inundaciones en los barrios aledaños a la Quebrada El Guarruz, especialmente del barrio Lleras Camargo en la calle 18 entre carreras 50C y 50D oeste de la ciudad de Cali así como realizar un estudio técnico que determine la alternativa más viable y efectiva para que cese la amenaza que conlleva el desbordamiento de dicha quebrada para los habitantes del mencionado barrio y los aledaños a ella, ya sea la construcción del muro de contención o de un jarillón al margen del cauce señalado, u otra alternativa viable y efectiva.

El Distrito de Santiago de Cali afirma que no ha incurrido en ninguna omisión, ni ha sido negligente, tampoco ha vulnerado derechos e intereses colectivos contenidos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, indicados en la acción popular de la referencia, pues trae a colación sentencia No. 192 de diciembre 18 de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, MP. Dra. Adriana Bernal V., que ordenó al Municipio de Cali y a la CVC adoptar un plan de manejo y ordenamiento de la Quebrada Guarruz, a fin de minimizar el impacto ambiental y disminuir la contaminación.



Además, ordenó las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales para adoptar un plan de educación a la comunidad en el manejo de basura y cuidado de la Quebrada Guarruz, por lo cual, desde marzo de 2015, se vienen ejecutando dichas las acciones.

También señalo el ente distrital que los derechos invocados por el actor no son colectivos, ya que este actúa a nombre propio y no del barrio Lleras Camargo, pues no obra poder que así lo demuestre.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, también presentó recurso de apelación reiterando lo mismo que en la contestación de la demanda, y en los alegatos de conclusión, referente a la falta de legitimación de la causa por pasiva, pues lo que se solicita es la construcción de dos muros de contención para la protección de inundaciones por la Quebrada Guarruz a los residentes de la calle 16 oeste, con carrera 51 B del barrio Lleras Camargo ubicado en el área urbana del Distrito de Cali, muros que se requieren para prevenir un desastre, lo que es competencia del citado ente distrital, ya que no se trata de un daño ambiental o de la descontaminación de la quebrada El Guarruz o de la disminución de un impacto ambiental en la cuenca del Río.

Así pues, teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala dirá que conforme a las pruebas y contrario a lo que afirma la entidad territorial en su recurso, sí está claro que ha existido omisión y negligencia por parte del Distrito de Santiago de Cali frente a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, pues, de acuerdo al registro fotográfico (folios 107 a 115), al oficio que obra a folio 157, estima que debido a la ocurrencia del fenómeno de la niña 2010-2011, formuló varios proyectos tendientes a la prevención y mitigación de riesgos como movimientos de masa, inundaciones, entre otros, que no ha ejecutado.

En cuanto a que en cumplimiento de sentencia No. 192 de diciembre 18 de 2014, se vienen realizando acciones para minimizar el impacto ambiental de la quebrada Guarruz y por tanto se están protegiendo los derechos colectivos invocados, se tiene que el presente proceso fue remitido al Consejo de Estado a fin de que se acumulara con el proceso de dicha sentencia, mientras se surtía la apelación, a lo cual, el superior jerárquico decidió no acumularlo, sin enviar la providencia donde lo decidió, como se observa en constancia a folio 213 y 213A, pues aquí se pide es que cesen las inundaciones del barrio Lleras Camargo en la Calle 18 oeste entre carreras 50C y 50D, en tanto que en la sentencia que referenció el apelante no se dio ninguna orden al respecto, tal como se observa a folios 153 a 156.

Igualmente, la acción popular o protección de los derechos e intereses colectivos es un medio procesal público, lo cual significa que puede interponerla cualquier persona natural como en el presente caso, artículos 12 y 13 de la Ley 472 de 1998, y 144 del CPACA, pues, no necesariamente debe otorgarse poder por parte de la comunidad afectada para llevarla a cabo como lo quiere hacer ver el apelante del Distrito.



Ahora frente a la alegada falta de legitimación en la causa por pasiva de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, esta no prospera o no existe, en razón a que dicha entidad suscribió contrato de consultoría (folio 158) en el cual se encuentra el área localizada en el barrio Lleras Camargo de la Comuna 20 a la altura del sector Las Palmas, Quebrada El Guarruz, calle 18 entre carreras 50C y 50D oeste, ya que se identificó un problema de erosión marginal, por lo que en el año 2016 no fue posible ejecutar las obras diseñadas por el DAGMA dentro de su Plan Operativo Anual de Inversiones POAI 2017, que incluyó el proyecto para la implementación de las mismas el próximo año, las cuales serían ejecutadas por la CVC con recursos de la sobretasa ambiental o del Distrito de Cali, si y solo si, dichos recursos (sobretasa ambiental) son transferidos al presupuesto del municipio y se logra convenio con la CVC para la ejecución de esos recursos, pues es la fuente de financiación con que se ha proyectado la ejecución de las obras, por lo cual tanto el Distrito de Santiago de Cali como la CVC son las entidades responsables de ello.

Además, el Tribunal, según precedente de esta misma Sala de Decisión, en sentencia de febrero, ya referenciada en las consideraciones, que puede aplicarlo al presente proceso pues también allá se trató del desarrollo de actividades bajo los principios de coordinación y complementariedad entre las corporaciones autónomas regionales (CAR) y las entidades territoriales.

## **VI. COSTAS**

Pese a que la Ley 472 de 1998 contempla la posibilidad de condenar en costas, en este caso no procede dicha condena, pues no han acaecido los presupuestos fácticos previstos en el artículo 38 de la mencionada ley, toda vez que no hubo temeridad ni mala fe por parte de las entidades accionadas.

Tampoco cabe dar aplicación al artículo 188 del CPACA, toda vez que, de un lado, existe disposición especial en el trámite de la acción popular y de otro, se trata de un proceso en donde se ventila un interés público.

## **VII. CONCLUSIÓN**

De acuerdo con lo expuesto en la motivación de esta providencia, no prosperan los argumentos planteados por los recurrentes y por tanto la Sala deberá confirmar el fallo de primera instancia, que accede parcialmente a las peticiones de la demanda, toda vez que quedaron demostradas la omisión y la negligencia, por parte del Distrito de Santiago de Cali ya que no ha adoptado medidas correspondientes para impedir la afectación de la comunidad del barrio Lleras Camargo en la calle 18 entre carreras 50C y 50D oeste de Cali, debido a las inundaciones de aguas contaminadas.



En igual sentido la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, de acuerdo con el contrato suscrito y conforme a los principios de coordinación y complementariedad, también es responsable de la vulneración de los derechos e intereses colectivos aquí protegidos.

### **VIII. DECISIÓN.**

Por lo dicho, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la sentencia No. 367, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO.** Por Secretaría REMÍTASE el expediente al juzgado de origen previa anotación en el libro radicador.

**CUARTO.** Notifíquese en legal forma a las partes.

#### **CÓPIESE Y CÚMPLASE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

**Los Magistrados,**

**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
(Firmas electrónicas SAMAI)