



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Santiago de Cali, nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

ACCIÓN	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACTOR	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL lveth.jaramillo@gmail.com DAVID DÍAZ (Coadyuvante) davidiazsemillas@gmail.com JOHN OLIVER COFFEY (Coadyuvante) j.o.coffey@gmail.com MARY LOUISE HIGGINS (Coadyuvante) marylouisehiggins721@gmail.com
ACCIONADOS	DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co CURADURÍA URBANA TRES DE CALI Cu3@cu3cali.com CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC notificacionesjudiciales@cvc.gov.co YOLANDA LÓPEZ DE CARDONA, JULIÁN FERNANDO CARDONA LÓPEZ, MARCO ANTONIO CARDONA LÓPEZ y MARIA ANDREA CARDONA LÓPEZ (Sucesores procesales del señor JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD), quien fungía en el presente litigio como litis consorte facultativo). rafaelangeldiazmarin@hotmail.com JULIO HERNAN HELAGO MORENO Y OTROS (Coadyuvantes) Carlosandres2112@gmail.com RAMIRO ANACONA Y OTROS (Coadyuvantes) negocios.ynegocios@hotmail.com jal.andes2020@gmail.com danielcortes7112@hotmail.com
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2021-00674-00
TEMA	NULIDAD DE LICENCIAS URBANISTICAS / AMBIENTE SANO / DESARROLLO ARMÓNICO, EQUILIBRADO Y

	SOSTENIBLE DEL TERRITORIO / PREVENCIÓN DE LOS FACTORES DE DETERIORO AMBIENTAL/PRINCIPIO DE PREVENCIÓN
DECISIÓN	ACCEDE PARCIALMENTE

1. EL ASUNTO

Profiere el Tribunal, en primera instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión Oral, la decisión que corresponde, en virtud de la demanda instaurada por la **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL**, corregimiento de los Andes contra el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI**, la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** y **PERSONAS INDETERMINADAS**, trámite al cual fue vinculado el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)**, en calidad de litis consorte facultativo.

2. LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

2.1. La **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL**, corregimiento de los Andes del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, interpuso acción popular contra el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI**, la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** y **PERSONAS INDETERMINADAS**, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano; desarrollo armónico, equilibrado y sostenible del territorio; la planificación del territorio; la realización de 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; prevención de los factores de deterioro ambiental; prevención de desastres técnicamente previsibles y la garantía de la participación de la comunidad en las decisiones que los afectan.

Lo anterior, como consecuencia de invasiones, establecimientos de comercio irregulares y proyectos urbanísticos que no cumplen con las normas urbanistas y ambientales en el cerro de Cristo Rey, zona rural de la vereda El Mameyal del corregimiento los Andes, particularmente, el desarrollo del proyecto urbanístico denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey de propiedad del señor **JONAS MARIA CARDONA (QEPD)**, el cual afectó de manera negativa los recursos naturales a causa de vertimientos de aguas residuales ilegales, tala, ocupación irregular de territorio, disminución de la calidad de vida, seguridad, espacio público, planificación del territorio y demás aspectos intrínsecos que se puedan generar con ocasión al mencionado proyecto urbanístico¹.

2.2. DAVID DIAZ – COADYUVANTE

De manera general, reiteró los argumentos expuestos en la demanda. En igual sentido, lo hizo frente a las pretensiones, respecto de las que resaltó la solicitud de suspensión de las licencias urbanísticas y la construcción del proyecto urbanístico denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey,

¹ Apicativo SAMAI, índice 8.

con el fin de que prime el goce de un ambiente sano sobre ocupaciones irregulares en el cerro de Cristo Rey².

2.3. JOHN OLIVER COFFEY – COADYUVANTE

Reiteró los argumentos y pretensiones expuestos por el actor popular. De otra parte, citó las consideraciones dadas por la Procuradora Ambiental y Agraria Veintiuno ante la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, para que fuese negado el permiso de vertimientos³.

2.4. MARY LOUISE HIGGINS – COADYUVANTE

Como fundamento de sus pretensiones, señaló que el proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey obtuvo la licencia urbanística sin los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente; indicó que debe prevalecer la protección del ambiente sano sobre construcciones y ocupaciones irregulares, puesto que carecen de conexiones al alcantarillado y pozos séptico; situación que genera incertidumbre en sus habitantes, ya que desconocen si las aguas lluvias y residuales se están mezclando⁴.

3. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

3.1. DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI

Señaló, que no le constan las afirmaciones realizadas por el actor popular respecto del crecimiento no regulado de viviendas, establecimiento de comercio e invasiones en el cerro de Cristo Rey. A su vez, indicó que no es cierto lo aseverado respecto del proyecto urbanístico denominado Parque Recreativo y Culturas Cristo Rey, pues este cuenta con la licencia urbanística debidamente otorgada por la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI**, razón por la que este no debe ser categorizado a una ocupación irregular. Finalmente, indicó que al ente territorial no le está dado suspender obras que cuentan con presunción de legalidad como consecuencia de las licencias urbanísticas otorgadas por los curadores.

Como medios exceptivos, propuso los siguientes: “*inexistencia de derechos colectivos vulnerados*” e “*improcedencia de la acción propuesta*”⁵.

3.2. CARLOS ERNESTO URIBE ORTEGA, EN CALIDAD DE CURADOR URBANO TRES CALI

Señaló, que la acción popular no es el mecanismo judicial adecuado para solicitar la suspensión de licencias urbanísticas que cuentan con estudios y medidas de mitigación que propenden por impedir la remoción de masa, misma que busca evitar el actor popular; sumado a que tales actos administrativos son expedidos con apego a la reglamentación vigente nacional y al Plan de Ordenamiento Territorial, entre otra normatividad,

² Aplicativo SAMAI, índice 46.

³ Aplicativo SAMAI, índice 54.

⁴ Aplicativo SAMAI, índice 84.

⁵ Aplicativo SAMAI, índice 27.

razón por la que no se debe categorizar, en el mismo nivel, a las construcciones autorizadas mediante licencia urbanística (como lo es el proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey que cuenta la licencia urbanística ejecutoriada) y a los crecimientos no regulados que carecen de esta.

Señaló que el curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias urbanísticas con el cumplimiento de las normas urbanísticas, pero el control, seguimiento y vigilancia de las obras urbanísticas con o sin la mencionada licencia, les compete a las autoridades de control urbano, motivo por el que no es posible que se le llame a responder por crecimiento de construcciones no reguladas en el mencionado cerro.

Como argumentos de su defensa, propuso las siguientes excepciones: *“inexistencia de la parte demandada”, “improcedencia de la acción propuesta”, “improcedencia de la acción propuesta”, “falta de integración a todos los afectados y vinculados con la acción propuesta”, “falta de vinculación a las autoridades de control urbano”, “falsa motivación de la acción propuesta”, “falta de competencia”, “falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”, “inexistencia de derechos colectivos vulnerados” e “insuficiencia del poder otorgado”*⁶.

3.3. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC

Al referirse a las circunstancias fácticas, adujo que lo indicado por la parte actora como un *“hecho notorio”* debe ser demostrado, así como otras manifestaciones; de otras, indicó que se trata de afirmaciones subjetivas. Finalmente, precisó las situaciones ciertas y las que no lo son.

Propuso como medios exceptivos los siguientes: *“falta de legitimación en causa por pasiva por parte de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC”, “improcedencia de la presente acción popular respecto de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC” y la “excepción genérica o innominada”*⁷.

3.4. JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO – LITISCONSORTE FACULTATIVO

De manera previa, adujo la vulneración del principio de buena fe al no ser vinculado desde el inicio al presente asunto, lo cual consideró como una actuación de mala fe por parte del extremo activo, quien, con el fin de ser relevado del requerimiento realizado por esta Corporación, lo excluyó como parte, siendo inescindible en este asunto.

Expuso que su predio y el proyecto que se ejecutó en este, denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey, se encuentra aprobado por la legislación ambiental y urbana, motivo por el que no puede ser considerado como un *“crecimiento no regulado”*. Amén de que, en caso de que el actor se hubiere encontrado inconforme con la expedición de la licencia

⁶ Aplicativo SAMAI, índice 26.

⁷ Aplicativo SAMAI, índice 30.

urbanística, tal situación debió ser debatida mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y dentro del término previsto por la norma.

Propuso como excepciones las siguientes: *“vulneración del principio de la buena fe por el accionante en el cumplimiento de la formalidad prevista en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ausencia del requisito previo de procedibilidad”*; *“la pretensión consistente en “La protección de los derechos o intereses colectivos amenazados y violados, con el fin de evitar el daño contingente, inminente e irremediable de una remoción en masa en la vereda El Mameyal; hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos derechos o intereses colectivos, y/o restituir las coas a su estado anterior cuando fuere posible”, ya fue objeto de decisión judicial mediante sentencia No. 046 del 25 de abril de 2016, del Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali”*; *“falsa motivación en la acción propuesta”*; *“Improcedencia de la acción popular propuesta para obtener la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución 0710 No. 0712-000716 del 22 de agosto de 2017 de la CVC y de la licencia de parcelación y de construcción en la modalidad de obre nueva, otorgada por Resolución No. CU3-0433 de 15 de julio de 2020, entre otros actos administrativos” e “inexistencia de amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos”*⁸.

3.5. JULIO HERNAN HELAGO MORENO Y OTROS - COADYUVANCIA

Consideraron que, el parque recreativo y cultural Cristo Rey conocido como “Borondo”, es uno de los pocos proyectos que tiene todas las autorizaciones, entre estas, la licencia de construcción respectiva, sin que en el desarrollo de sus actividades y funcionamiento se les hubiere causado daño individual o colectivo a los residentes de Los Andes. Aseguran que, por el contrario, es el único proyecto que en décadas ha traído progreso y desarrollo, aunado al hecho de estar integrando ambiental y socioeconómicamente al corregimiento⁹.

3.6. MINISTERIO PÚBLICO

La Agente del Ministerio Público delegada ante esta Corporación no presentó el concepto respectivo¹⁰.

4. PROBLEMA JURÍDICO

4.1. La controversia jurídica se contrae a establecer si la presente acción popular resulta procedente para suspender la licencia urbanística otorgada por el **CURADOR URBANO TRES DE CALI**, mediante la Resolución No. CU3-0433 del 15 de julio de 2020, en virtud de la cual se desarrolló y, en la actualidad, se ejecuta el proyecto urbanístico denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey, establecimiento de comercio denominado Eco Park “El

⁸ Aplicativo SAMAI, índice 31.

⁹ Aplicativo SAMAI, índice 92.

¹⁰ Aplicativo SAMAI, índice 112.

ACCIÓN:
RADICACIÓN:
ACTORE:
ACCIONADO:

PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
76001-23-33-000-2021-00674-00
JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL
DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS

Borondo", de propiedad del señor **JONAS MARIA CARDONA (QEPD)**, ubicado en la vereda El Mameyal, corregimiento Los Andes del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, por falta de requisitos para su expedición.

4.2. Adicional a lo anterior y en caso de advertirse una vulneración a las garantías constitucionales colectivas invocadas, la Sala deberá determinar si hay lugar a ordenar su protección mediante el decreto de medidas de amparo necesarias para que cese cualquier actividad desarrollada en los predios objeto del litigio que puedan afectar el flujo natural de las aguas lluvias, generar un riesgo en la remoción de masa u ocasionar una ocupación irregular en el cerro tutelar de Cristo Rey. En ese evento, se determinará la competencia de las entidades accionadas.

5. TESIS DE LA SALA

5.1. La Sala considera que la acción popular resulta improcedente para declarar la suspensión de la Resolución No. CU3-0433 del 15 de julio de 2020, expedida por el **CURADOR URBANO TRES DE CALI**, pues los aspectos debatidos en el libelo introductorio competen al juez natural de la causa.

5.2. De otro lado, una vez analizado el acervo probatorio recaudado en el plenario y lo expuesto por las partes, no se advirtió vulneración alguna a los derechos colectivos invocados, pues los predios sobre los que versa esta acción cuentan con licencia urbanística otorgadas por la autoridad competente, como consecuencia de estudios presentados para su aprobación.

Empero, con el fin de aplicar el **principio de prevención**, se ordenará a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** realizar seguimiento y control al permiso otorgado para la apertura de vías, carreteables y explanaciones, para prevenir riesgos naturales y antropocéntrico con ocasión a movimientos de masa en los predios objeto del litigio.

5.3. En igual sentido, se ordenará al **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** que, a través de sus dependencias competentes ejerzan control posterior a la construcción realizada en los predios objeto de esta acción, mediante las acciones policivas respectivas, con el fin de aplicar las medidas correctivas a que hubiere lugar.

5.4. De otra parte, se dispondrá de la integración de un comité de verificación para el cumplimiento de la sentencia.

5.5. Por último, respecto a la solicitud de condena en costas, cabe destacar que, no se accederá a las mismas, por no encontrarse demostrados gastos procesales ni agencias en derecho en el expediente.

6. CUESTIÓN PREVIA

6.1. Advierte la Sala, que, encontrándose el proceso para fallo, fue allegada solicitud coadyuvancia a favor de la parte accionada elevada por **RAMIRO ANACONA Y OTROS**, en calidad de residentes de la vereda Los Cristales,

sector de las pizzerías y veredas vecinas del corregimiento Los Andes, kilómetro 2 y 7, vía Cristo Rey del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, mediante la cual se oponen a la prosperidad de las pretensiones, debido a que el desarrollo urbanístico "Borondo" cuenta con los permisos urbanísticos pertinentes y que no causó daño forestal ni ambiental, pues no contaba con zona boscosa, ya que esta fue arrasada por los incendios forestales generados en los años 2018-2019¹¹.

6.2. Al respecto, el artículo 24 de la Ley 472 de 1998 dispone que toda persona natural puede coadyuvar la acción popular hasta antes de proferir sentencia de primera instancia.

Entonces, como quiera que la solicitud de coadyuvancia fue presentada oportunamente, esto es, antes de dictarse esta providencia, la misma será admitida y, en consecuencia, se tendrán como tales a los 65 residentes relacionados en la solicitud.

6.3. Ahora bien, advierte la Sala que, con la citada solicitud, se pidió la citación de la señora **AYAI ORTEGA OJEDA** como testigo; así mismo, se allegaron actas del 2 y 20 de septiembre de 2022 y reporte de diario El País del 10 de mayo de 2018.

No obstante, considera esta instancia judicial que dicho medio fue allegado al plenario por fuera de la oportunidad probatoria prevista para tal fin, sin que sea dable pretender que ello sea tenido en cuenta al tenor de los artículos 28 y 31 de la Ley 472 de 1998. Sumado a que, para el caso de coadyuvantes, el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, dispone que la actuación opera hacia futuro; en consonancia con ello, el artículo 212 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 173 del Código General del Proceso rezan que, para que sean apreciadas por el juez, las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello.

En este orden de ideas, resultaría violatorio del derecho de defensa y debido proceso del extremo activo, entrar a decretar, valorar y estudiar pruebas que fueron allegadas al plenario por fuera de la etapa procesal correspondiente, sin la oportunidad de contradicción respectiva, motivo por el que es del caso negar tal solicitud.

7. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

7.1. El artículo 88 de la Carta Política dispone que, estará en cabeza del legislador, regular lo relacionado con las acciones populares, destinadas a la protección de los derechos e intereses colectivos, tales como el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; defensa del patrimonio público; 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 y los derechos de los consumidores y usuarios, entre otros. En desarrollo de ese mandato constitucional se expidió la Ley 472 de 1998,

¹¹ Aplicativo SAMAI, índice 113.

cuyo artículo 2º define las acciones populares como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que constituyen una herramienta definitiva para la protección de los derechos e intereses colectivos, bien sea para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio -modo preventivo-, para evitar el daño contingente o, restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible físicamente, -modo correctivo-.

En virtud de ello, su finalidad es la efectividad de los principios constitucionales que la doctrina y la jurisprudencia han denominado de tercera generación.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales reconocidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado¹² para que prospere la acción popular, son:

"Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- *Una acción u omisión de la parte demandada;*
- *Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;*
- *Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses".*

Debe resaltarse que los derechos colectivos, dentro de la amplia gama de los derechos humanos, son los que reconocen y protegen los intereses de la comunidad en general o de grupos de personas, por lo que su radio de acción va más allá de lo individual o de los derechos subjetivos, teniendo su fundamento en los principios de solidaridad, supervivencia de la humanidad y búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos.

En virtud del fin que tienen las acciones populares, estas pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que les pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.¹³

Ahora bien, en aras de resolver el problema jurídico planteado, es necesario precisar el contenido y el núcleo fundamental de dichos derechos colectivos invocados por la parte actora, de acuerdo a los antecedentes jurisprudenciales y normativos que les han dado alcance.

Desde esta perspectiva y para una mayor comprensión de la protección

¹²Consejo de Estado, Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, sentencia del 18 de mayo de 2017, radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01 (AP).

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 20 de febrero de 2013, Consejero Ponente: Doctor **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**.

solicitada por el actor popular, se realizará una breve conceptualización de cada uno de los derechos colectivos invocados por los accionantes, partiendo de los pronunciamientos emitidos por el Honorable Consejo de Estado:

7.2. El goce de un ambiente sano, está íntimamente ligado con lo que debe entenderse por medio ambiente; al respecto, el Consejo de Estado¹⁴ ha concebido el medio ambiente como un conjunto de factores naturales o artificiales que influyen sobre el contexto en el cual el hombre vive.

También ha considerado la Alta Corporación que, el derecho a un ambiente sano cuenta con varias dimensiones a saber: (i) como **derecho fundamental**, por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud; (ii) como **derecho-deber**, en la medida en que todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo; (iii) como un **objetivo social**, en cuanto a la conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras y finalmente, (iv) como un **deber del Estado**, referente a la conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar.

7.3. Igualmente, el Consejo de Estado¹⁵ se ha pronunciado con relación al **derecho a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales**, indicando en concordancia con la Corte Constitucional que, existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, entre otros.

7.4. En cuanto al **derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente**, se tiene que esta garantía se encuentra direccionada a garantizar el bienestar social, por medio del despliegue de conductas que eviten o mitiguen la vulneración de bienes jurídicamente superiores de la comunidad y de las personas¹⁶, con el fin de evitar que la sociedad sea expuesta a “*padecer posibles o inminentes alteraciones de*

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 28 de marzo de 2014, Consejero Ponente: **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**, Expediente: 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP).

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 1º de noviembre de 2019, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, Radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02 (AP).

¹⁶ Consejo de Estado, sentencia del 10 de marzo de 2021, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, Radiación nro. 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV.

las condiciones normales de vida⁶¹ 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^{17"}18.

Es por lo anterior, que la precitada garantía se encuentra regida por el **principio de prevención**, consistente en la adopción de medidas de protección por parte del Estado, a través de la autoridad competente, que mitiguen o eviten un daño ambiental del que se tenga conocimiento de manera anticipada, como consecuencia del desarrollo de un proyecto, obra o actividad¹⁹, con el fin de que ello sea controlado de manera eficaz y eficiente²⁰ y que, por tanto, dicho actuar no sea posterior a ocurrido el desastre.

En virtud de lo anterior, es preciso que el actuar de la administración pública sea anticipada o preventiva y también reactiva, ante riesgos **naturales**²¹ y **antropocéntricos**²², sin que ello implique una imposición ante obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales, pues su proceder debe enmarcarse dentro de la razonabilidad y de proporcionalidad²³.

7.5. En consonancia con lo anterior, la ley y la jurisprudencia también ha protegido **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**, cuya garantía se encuentra orientada a que la acción urbanística materialice los intereses generales²⁴, para lo cual los entes territoriales se encuentra dotados de autonomía para "(...) ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia de 22 de enero de 2009. Exp. 03002-01. C.P.: Maria Claudia Rojas Lasso.

¹⁸ Consejo de Estado, sentencia del 8 de junio de 2011, Consejero Ponente: **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**, radicación nro. 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP).

¹⁹ Consejo de estado, sentencia del 12 de diciembre de 2019, Consejera Ponente: **NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**, radicación nro. 17001-23-33-000-2014-00071-02 (AP).

²⁰ Consejo de Estado, sentencia del 10 de marzo de 2021, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, radiación nro. 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV.

²¹ v.gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc., conforme a lo expuesto por el Consejo de Estado, providencia del de 18 de mayo de 2017, Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01 (AP); la cual fue reiterada en sentencia del 10 de marzo de 2021, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, radiación nro. 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV.

²² v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones, conforme a lo expuesto por el Consejo de Estado, providencia del de 18 de mayo de 2017, Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01 (AP); la cual fue reiterada en sentencia del 10 de marzo de 2021, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, radiación nro. 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV.

²³ Consejo de Estado, sentencia de 18 de mayo de 2017, Consejero Ponente **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01 (AP), reiterada en la sentencia del 10 de marzo de 2021, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, radiación nro. 66001-33-31-003-2009-00225-01 (AP)REV.

²⁴ Consejo de Estado, sentencia del 12 de diciembre de 2019, Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, radicación nro. 52001-23-33-000-2015-000607-02 (AP).

Constitución y las leyes"²⁵, mediante medidas de autogestión y autogobierno²⁶ para planificar el territorio, a través de la regulación del uso de suelo, en aplicación a la facultad que prevé el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, mediante la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial aludido en la Ley 388 de 1997.

Lo anterior, no implica una potestad absoluta, pues ello debe estar sujeto al ordenamiento jurídico y a la distribución armónica de competencias entre las autoridades que propenden por el ejercicio y vigilancia de la actividad urbanística de los municipios, a través del principio constitucional de concurrencia previsto en el artículo 288 de la Constitución Política.

En tal virtud, la garantía colectiva citada implica la protección de la adecuada utilización, transformación y uso de suelo, respetando el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que hagan sus veces²⁷.

7.6. Precisado lo anterior, frente a la acción popular y los derechos colectivos invocados en la demanda, advierte la Sala que el inciso segundo del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que: *"Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos"*. (Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE)

Al estudiarse, en sede constitucional, el precitado aparte, la sentencia C-644 de 2011 señaló que, aunque el juez constitucional no tiene las funciones jurisdiccionales de un juez administrativo para estudiar la legalidad de los actos administrativos, lo cierto es que el primero tiene el deber de proteger los derechos colectivos que estén siendo vulnerados con ocasión a la expedición del citado acto o contrato, sin que ello implique su anulación, pues esa competencia es propia en un proceso ordinario que propende por el debido proceso, acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica de quienes podrían verse afectados con la declaratoria de nulidad. Amén de que, con lo anterior, se evita que la acción popular se revista de un carácter residual ni subsidiaria, del cual carece.

En todo caso, refirió que, la falta de vinculación del titular del derecho, no supone que el juez constitucional no pueda adoptar las siguientes medidas tendientes a la protección de las garantías colectivas²⁸.

"i) La inaplicación total o parcial con efectos inter partes -artículo 148 de la ley 1437.

ii) La interpretación condicionada del acto administrativo y,

²⁵ Artículo 311 de la Constitución Política.

²⁶ Sentencia C-138 de 2020.

²⁷ Consejo de Estado, sentencia del 1° de noviembre de 2019, Consejero Ponente: **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**, radicación número: 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP).

²⁸ Consejo de Estado, providencia del 13 de febrero de 2018, Consejero Ponente: **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**, radicación nro. 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU).

iii) La suspensión total o parcial de los efectos del acto mientras se supera la amenaza o la vulneración del derecho colectivo”²⁹.

8. HECHOS PROBADOS Y RESOLUCIÓN DEL CASO

8.1. De conformidad con el acervo probatorio, se encuentra demostrado lo siguiente:

- Según certificados de tradición expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)**, al momento de realizar las actuaciones que se indicarán más adelante, tenía la calidad de propietario de los predios identificados con las matrículas inmobiliarias No. 370-161964, 370-244239, 370-161948 y 370-197914³⁰.
- El Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali se pronunció sobre las condiciones de amenaza o riesgo de fenómenos naturales respecto de los siguientes predios:

OFICIO	MATRICULA INMOBILIARIA	No. PREDIAL	CONCEPTO
TRD: 4132.050.13.1.953.011248 del 11 de diciembre de 2017 ³¹	370-161964	L001601040000	Está por fuera de las zonas de amenaza o riesgo no mitigable por inundación de corrientes naturales de agua o por movimiento en masa. Se encuentran en una zona de amenaza media por movimiento de masa.
TRD: 4132.050.13.1.953.011246 del 11 de diciembre de 2017 ³²	370-244239	L001600210000	Está por fuera de las zonas de amenaza o riesgo no mitigable por inundación de corrientes naturales de agua o por movimiento en masa. Presenta dos amenazas por movimiento en masa, el 42% se encuentra en una zona de amenaza alta por movimiento en masa y el 58% está en una zona de amenaza media por movimiento en masa.
TRD: 4132.050.13.1.953.011244 del 11 de diciembre de 2017 ³³	370-161948	L0016002200000	Está por fuera de las zonas de amenaza o riesgo no mitigable por inundación de corrientes naturales de agua o por movimiento en masa. Presenta dos amenazas por movimiento en masa, el 50%

²⁹ Ibídem.
³⁰ Aplicativo SAMAI, índice 34, páginas 91-105.
³¹ Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 2, páginas 33-35.
³² Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 2, páginas 40-43.
³³ Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 2, páginas 44-47.

			se encuentra en una zona de amenaza alta por movimiento en masa y el 50% está en una zona de amenaza media por movimiento en masa.
TRD: 4132.050.13.1.953.011247 del 11 de diciembre de 2017 ³⁴	370-197914	L001600200000	Está por fuera de las zonas de amenaza o riesgo no mitigable por inundación de corrientes naturales de agua o por movimiento en masa. Presenta dos amenazas por movimiento en masa, el 26% se encuentra en una zona de amenaza alta por movimiento en masa y el 50% está en una zona de amenaza media por movimiento en masa.

-. El 22 de marzo de 2017, el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)** elevó petición ante la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, solicitando permiso de construcción de vías, carreteables y/o explanaciones³⁵, la cual fue resuelta por Resolución 0710 No. 0712 000716 del 22 de agosto de 2017, a través de la cual la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** otorgó autorización para la apertura de vías, carreteables y explanaciones, para el desarrollo del proyecto en el lote El Mameyal, en los predios 370-161964, 370-244239, 370-161948 y 370-197914³⁶.

-. Mediante Resolución 0710 No. 0712-000935 del 2 de julio de 2019, la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** negó un permiso de vertimientos elevado por el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)**, para las aguas domésticas que se generaran en el establecimiento de comercio denominado Eco Park “El Borondo”³⁷.

-. Contra el acto administrativo anterior, el señor **CARDONA QUINTERO (QEPD)** interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por esa Corporación de manera negativa, a través de la Resolución 0710 No. 0712-00 (número ilegible) del 17 de diciembre de 2019, en la que confirmó la decisión³⁸.

-. Mediante oficio TRD: 4132.030.5.2.2071.013884 del 27 de diciembre de 2019, el Departamento de Planeación Municipal de Santiago de Cali expidió concepto favorable de uso del suelo con esquema de implementación y regularización simple para un equipamiento de recreación, aprobando el desarrollo de las actividades con códigos CIU 9329 “Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.”, CIU 9311 “Gestión de instalaciones

³⁴ Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 2, páginas 48-51.
³⁵ Según se desprende de la Resolución 0710 No. 0712 de 2017 visible en el Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 2, página 61.
³⁶ Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 2, páginas 61-70 e índice 31, páginas 6-15.
³⁷ Según se desprende de la Resolución 0710 No. 0712-00 (número ilegible) del 17 de diciembre de 2019, visible en el aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 4, página 22.
³⁸ aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 4, página 22.

deportivas" y CIIU 9319 "Otras actividades deportivas"³⁹.

-. El 16 de marzo de 2020, el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)**, bajo radicado No. 76001-3-20-0131, elevó solicitud de licencia de parcelación y construcción, en la modalidad de obra nueva ante la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI**⁴⁰, quien a través de la Resolución No. CU3-0433 del 15 de julio de 2020 la concedió para desarrollar el proyecto denominado "*Parque recreativo y cultural Cristo Rey*", ubicado en el Corregimiento Los Andes Mameyal, kilómetro 2, vía Cristo Rey, para los predios con matrícula inmobiliaria nro. 370-161948-161964-197914 y 244239⁴¹.

-. Contra la anterior decisión fue interpuesto recurso de reposición por terceros interesados, el cual fue resuelto por la Curaduría mediante la Resolución No. CU3-0598 del 7 de septiembre de 2020, en la que dispuso confirmar la decisión primigenia⁴².

-. Mediante Resolución No. (4132.010.21.0053) del 23 de octubre de 2020, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali resolvió el recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Resolución No. CU3-0598 del 7 de septiembre de 2020 y procedió a confirmarla⁴³.

-. A través de la Resolución No. 760013210166 del 5 de marzo de 2021, la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI** aclaró la Resolución No. CU3-0598 del 7 de septiembre de 2020, en el sentido de rectificar las coordenadas del planteamiento⁴⁴.

-. Mediante Resolución 0710 No. 071-000306 del 17 de marzo de 2022, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** negó un permiso de vertimientos de residuos líquidos elevada por el señor **CARDONA QUINTERO (QEPD)** para los predios 370-161964, 370-244239, 370-161948 y 370-197914⁴⁵.

-. El señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)** interpuso recurso de reposición contra el citado acto administrativo, el cual fue resuelto desfavorablemente a través de la Resolución 0710 No. 0712-000869 del 24 de junio de 2022⁴⁶.

-. Del certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria No. 370-1051993, se desprende que, mediante Escritura Pública No. 2450 del 16 de julio de 2021 de la Notaría Veintitrés del Circulo de Cali, el señor **JONAS MARÍA**

³⁹ Según se desprende de la Resolución No. CU3-0433 del 15 de julio de 2020, visible en el aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 5, página 137, así como en el índice 31, páginas 16-17.

⁴⁰ Según se desprende de la Resolución No. CU3-0433 del 15 de julio de 2020, visible en el aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 5, página 137.

⁴¹ Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 5, página 137-139, así como el índice 31, páginas 18-20.

⁴² Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 5, página 140-158, así como el índice 31, páginas 23-41.

⁴³ Aplicativo SAMAI, índice 3, documento 3, anexo 5, página 159-199, así como el índice 31, páginas 42-82.

⁴⁴ Aplicativo SAMAI, índice 31, página 22.

⁴⁵ Ello se desprende de lo indicado en la Resolución 0710 No. 0712-000869 del 24 de junio de 2022, visible en el aplicativo SAMAI, índice 84, documento 4.

⁴⁶ Aplicativo SAMAI, índice 84, documento 4.

CARDONA QUINTERO (QEPD) realizó cesión obligatoria de zonas con destino a uso público al **MUNICIPIO DE CALI**, consistente en “1) Lote área # cesión zona verde”⁴⁷.

-. Del certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria nro. 370-1051994, se advierte que, por Escritura Pública No. 2450 del 16 de julio de 2021 de la Notaría Veintitrés del Circulo de Cali, el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)** realizó cesión obligatoria de zonas con destino a uso público al **MUNICIPIO DE CALI**, consistente en “1) Lote área # cesión anden”⁴⁸.

-. Mediante oficio TRD: 4161.060.13.1.971.002286 del 8 de junio de 2022, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, informó que, una vez realizada la visita de control posterior de licencias urbanística el 1º de junio de esa anualidad al proyecto denominado “Borondo”, ubicado en el kilómetro 2 vía a Cristo Rey del corregimiento Los Andes, se advirtieron las siguientes infracciones urbanísticas, motivo por el que procedió a correr traslado al corregidor de la Inspección rural de policía de los Andes⁴⁹: Construcción adicional sin licencia, modificación arquitectónica e incumplimiento de obligaciones urbanísticas (sección anden vía Cristo Rey)

-. Por oficio 4161.050.9.6.138 – 2022 del 10 de junio de 2022, el Corregidor – Inspección Rural de Policía del Corregimiento los Andes **DIEGO FERNANDO ROSERO OROZCO**, informó que, al realizar la visita el 1º de junio de esa misma anualidad, todo estaba en orden⁵⁰.

-. A través de la Resolución No. 0712-001065 del 27 de julio de 2022, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** cesó la investigación que adelantaba contra el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)**, con ocasión a su fallecimiento⁵¹.

-. El 22 de agosto de 2022, la **ASOCIACIÓN DE INGENIEROS DEL VALLE** en el curso del proceso, rindió dictamen pericial con respecto al proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey.

-. Se recepcionaron los testimonios de los señores: **HUGO CUEVAS**, **LILIA STELLA HINCAPIÉ**, **SEBASTIAN POSADA GÓMEZ** y **HENRY OSPINA VARGAS**.

Ahora bien, frente a la valoración probatoria de los testimonios, esta Sala advierte que lo expuesto por los señores **HUGO CUEVAS** y **HENRY OSPINA VARGAS**, fueron manifestaciones subjetivas que no tienen sustento técnico en el plenario.

Por otro lado, sobre lo manifestado por el señor **SEBASTIAN POSADA GÓMEZ**, se avizora que, si bien fue un testigo técnico, su exposición se hizo de manera general respecto del Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el Santiago

⁴⁷ Aplicativo SAMAI, índice 68, documento 1.

⁴⁸ Aplicativo SAMAI, índice 68, documento 2.

⁴⁹ Aplicativo SAMAI, índice 75, página 14-18, ver imagen para una mejor ilustración.

⁵⁰ Aplicativo SAMAI, índice 75, página 13.

⁵¹ Aplicativo SAMAI, índice 83, documento 1.

de Cali y su procedimiento urbanístico, sin precisar aspectos puntuales de la demanda.

Finalmente, sobre lo indicado por la señora **LILIA STELLA HINCAPIÉ**, se advierte que hizo aseveraciones sin un sustento técnico y documental en este asunto, lo cual no ofrece mayor utilidad probatoria.

8.2. Precisado lo anterior, la Sala pasa a resolver el problema jurídico planteado, advirtiendo que esta acción, en gran parte, se encuentra encaminada a atacar la legalidad de la Resolución No. CU3-0433 del 15 de julio de 2020, otorgada por el **CURADOR URBANO TRES DE CALI**, para los predios identificados a lo largo de esta providencia, situación que, en principio, haría improcedente la acción, pues ello implicaría la trasgresión de las competencias del juez natural, a quien le corresponde determinar si hubo violación o no violación de las normas urbanísticas que regían y regularon su expedición a través del medio de control de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho, según corresponda. Lo expuesto, debido a que la acción popular carece de subsidiariedad, motivo por el que no es factible que se realice un juicio de valor sobre actos administrativo. Empero, no se puede perder de vista que, de avizorarse vulneración a derechos colectivos, el juez constitucional está facultado para emitir las medidas de protección necesarias para que cese la trasgresión.

Así pues, se procede a analizar de fondo la presunta vulneración alegada por el extremo activo, no si antes precisar que ello no implica que el estudio de legalidad de los actos administrativos atacados por esa parte sean objeto de reproche, pues, se reitera, tal situación se sustrae de las competencias del juez popular.

8.3. De lo probado en plenario se avizora que, en efectos, los predios identificados con matrícula inmobiliaria No. **370-161964** (Número predial L001601040000), **370-244239** (Número predial L001600210000), **370-161948** (Número predial L0016002200000) y **370-197914** (Número predial L001600200000) en los que está situado el proyecto urbanístico denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey y funciona el establecimiento de comercio denominado Eco Park “El Borondo”, ubicado en la vereda El Mameyal, corregimiento Los Andes del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, son de propiedad del señor **JONAS MARIA CARDONA (QEPD)**, los cuales se encuentran en zonas de amenaza **alta** y **media** por movimiento en masa, situación que de entrada obliga el cumplimiento de los estudios geológicos, geotécnicos y de ingeniería necesarios, previstos en los artículo 417 y 419 del Acuerdo 0373 de 2014, para su construcción, con el fin de evaluar y garantizar la seguridad ante movimientos en masa de las intervenciones a desarrollar.

Es por lo anterior, que, debido a que al Curador le corresponde estudiar, tramitar y expedir licencias urbanísticas con el cumplimiento de las normas urbanísticas nacionales y territoriales, se infiere que los estudios precitados fueron allegados en su oportunidad por parte del litisconsorte facultativo y, como consecuencia de ello, le fue otorgada la licencia urbanística que en la actualidad goza de legalidad, al no irrumpir con el ordenamiento jurídico vigente a ese momento.

Es así que, dentro del trámite administrativo llevado a cabo ante la Curaduría accionada, fue aportado el documento denominado “*TEX – 03417 -0 ESTUDIO GEOLÓGICO Y MAPA DE ZONIFICACIÓN DE SUSCETIBILIDAD POR MOVIMIENTO DE MADA LOTE MIRADOR MAMEYAL CORREGIMIENTO LOS ANDES, MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI VALLE DEL CAUCA*”⁵², en virtud del cual se desarrolló la construcción teniendo en cuenta, entre otras medidas de mitigación, las siguientes para el manejo de agua ante la existencia de sectores con riesgo de amenaza por deslizamiento mitigable:

- La construcción de zanjas de coronación de los taludes en los límites de la terraza superior recubiertas en concreto.
- La sección recomendada es semi-circular (batea) de ancho 50cm y dono cm.
- Las zanjas deben descargar a estructuras de disipación y/o entrega a la red de aguas lluvias.
- Los taludes expuestos deben protegerse de la erosión superficial, mediante la siembra de especies arbustivas o prados.
- Las grietas deben sellarse con lechada de concreto, para evitar presiones hidrostáticas al interior de los taludes.

Sin embargo, esta Sala no puede dejar de lado las infracciones urbanísticas que, al parecer, se encuentran infringiendo los predios objeto de este proceso, respecto de lo que, se repite, no se hará un estudio de legalidad, pero que resulta necesario analizar rigurosamente para determinar que con ellas no se estén vulnerando los derechos colectivos de la comunidad de la vereda El Mameyal del corregimiento Los Andes.

8.4. En ese orden de ideas, llama la atención de esta Sala la contradicción de las dependencias del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** encargadas de realizar el control posterior de la licencia urbanística, pues, por un lado, el corregidor de la Inspección Rural de Policía del Corregimiento los Andes señaló que en la visita efectuada el 1º de julio de 2022 al “*Borondo*” se “*verificó que todo estaba en orden*”, excepto la señalización del parqueadero; pero, de otro, el funcionario de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control municipal de Cali avizoró infracciones urbanísticas consistentes en: i) la construcción adicional sin licencia, la modificación arquitectónica y el incumplimiento de obligaciones urbanísticas (sección andes vía Cristo Rey).

Aunado a lo expuesto, de la Resolución No. 0712-001065 del 27 de julio de 2022⁵³ expedida por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** se desprende que, con el propósito de realizar seguimiento al permiso otorgado mediante la Resolución 0710 No. 0712-000716 del 22 de agosto de 2017, el cual quedó condicionado al cumplimiento de

⁵² Aplicativo SAMIA, índice 3, documento 3, anexo 5, páginas 1-126.

⁵³ Aplicativo SAMAI, índice 83, documento 1.

determinadas obligaciones, se evidenció, entre otros aspectos, la falta de construcción de canales y zanjas de coronación, así como la compensación forestal, la erradicación de un individuo arbóreo que no estaba autorizado y la ampliación de la explanación existente por medio de una excavación sin previa autorización de esa entidad.

Dentro de los motivos que originaron el proceso sancionatorio al litisconsorte facultativo, se señaló que, debido a que el predio se encontraba en una zona media y alta por movimientos en masa, era necesario que se allegaran los estudios exigidos por el Plan de Ordenamiento Territorial. Del mismo modo, precisó la necesidad de realizar un monitorio constante dadas las condiciones de esa zona y la ejecución de obras de manejo de aguas de escorrentía por lluvia, ante los cambios del proyecto. Finalmente, requirió el plan de compensación forestal.

8.5. Ahora bien, de las conclusiones dada en el dictamen pericial rendido en el plenario, se refirió que: no debió permitirse la remoción del suelo agrícola; los primeros horizontes del suelo fueron reemplazado por material compactado mecánicamente que afecta de manera negativa la fertilidad natural y afectó el flujo normal de las aguas superficiales que suspendió la recarga del acuífero; la infraestructura compacta generó vertimientos no autorizados por la **CVC**; no hay compensación forestal y ha desaparecido el inventario forestal; existe riesgo medio y alto de movimientos en masa en un 50% del terreno; el volumen removido y área autorizada para construir fue mayor a la permitida; las actividades que se desarrollan en el proyecto no son compatibles con el POMCA LMC; el establecimiento de comercio no puede funcionar con la restricción de no contar con el permiso de vertimientos y la cota máxima para suministro de agua potable es mayor.

Contra la citada prueba, las partes que componen el extremo pasivo elevaron las respectivas objeciones, de las que se destaca que el perito no realizó una medición real del predio al no ingresar a este y, por tanto, no hizo una verificación material; parte de apreciaciones subjetivas para realizar afirmaciones y confundir el trámite que se debe realizar para la expedición de la licencia urbanística.

Sobre el particular, debe indicar esta Sala que le asiste razón a las partes accionadas cuando afirman la necesidad de una medición real del inmueble, máxime cuando no se probó que se le hubiere impedido ingreso al mismo. Sumado a que esa experticia debió partir de estudios técnicos y objetivos propios de su profesión y no de aspecto subjetivo, motivo por el que esa experticia se analizará bajo las reglas de la sana crítica.

En virtud de lo expuesto, así como del material probatorio recaudado a lo largo de este trámite, se resalta la negativa de varios permisos por parte de las autoridades competentes para el funcionamiento propio del establecimiento de comercio denominado Eco Park "El Borondo" en los predios ya citados. Sin embargo, ello no implica *per se* la vulneración automática de una garantía colectiva, pues es necesario que la misma cuenta con prueba siquiera sumaria que acredite la trasgresión ocasionada a los derechos e intereses colectivos, aspecto respecto del que no se tiene certeza, dado que se desconoce si las infracciones cesaron o continúan

presentándose, como tampoco se advierte un estudio certero del que se desprenda la ocurrencia del movimiento en masa como consecuencia del manejo de las aguas residuales y/o de escorrentía, o que persista la deforestación de esa zona.

8.6. No obstante, debido a que el uso inadecuado del suelo y de las aguas puede generar o reactivar movimiento de masa, lo cual podría causar un daño a futuro de índole ambiental e, incluso, en la calidad de vida de los habitantes del corregimiento, la Sala, con el fin de prevenir factores de deterioro ambiental dará aplicación al **PRINCIPIO DE PREVENCIÓN** para proteger los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a), c), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, motivo por el que se ordenará a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** realizar seguimiento y control a los predios con matrícula inmobiliaria nro. 370-161948-161964-197914 y 244239 del cumplimiento de la norma ambiental, teniendo en cuenta el permiso otorgado mediante la Resolución 0710 No. 712 00716 de 2017, de manera semestral y hasta que cesen de manera definitiva las posibles causas del deterioro ambiental, contados a partir de la expedición de esta providencia, con el fin de evitar movimientos de masa en ese terreno y que puedan afectar las garantías constitucionales de los habitantes de la vereda El Mameyal, corregimiento Los Andes de esta ciudad, haciendo uso de la facultad sancionatoria prevista en la Ley 1333 de 2009 y ejecutando las medidas previstas en el citado acto administrativo, de ser necesario.

Sobre esta facultad ha expuesto la jurisprudencia constitucional:

“Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos”⁵⁴.

De manera específica, en materia de acciones populares el Consejo de Estado ha discernido de la siguiente manera sobre la importancia de aplicar el principio de precaución:

⁵⁴ Sentencia C-703 de 2010.

“Su objetivo, según ha explicado la jurisprudencia de esta Sala, es propiciar que las autoridades puedan cumplir su misión de defensa de intereses colectivos como el medio ambiente, la salubridad o la seguridad pública en condiciones de especialidad, complejidad e incertidumbre cualificadas, que aun cuando dificultan su cumplimiento no las relevan de sus responsabilidades en estas materias. Esto, toda vez que en virtud de este principio cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave o irreversible en materia de medio ambiente, se deben tomar medidas tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia. La incertidumbre, en suma, no puede servir de excusa para la inacción frente a riesgos de daños graves e irreversibles soportados en evidencias adecuadas”⁵⁵.

Lo anterior, por cuanto, si bien cesó el procedimiento sancionatorio ambiental que se adelantaba contra el señor **JONAS MARÍA CARDONA QUINTERO (QEPD)**, lo cierto es que de ese acto administrativo se desprenden situaciones de las que se podría generar una afectación al medio ambiente y a la comunidad de la vereda El Mameyal, conforme se expuso.

Del mismo modo, se ordenará al **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** que, a través de sus dependencias competentes, ejerzan control posterior a la construcción realizada en los predios objeto de esta acción, de manera semestral y hasta que cesen de manera definitiva las posibles causas del deterioro ambiental, contados a partir de la expedición de esta providencia, mediante las acciones policivas respectivas, con el fin de aplicar las medidas correctivas a que hubiere lugar, de acuerdo a lo indicado en el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1203 de 2017.

8.7. En todo caso, las autoridades precitadas, dentro de los cinco días siguientes a la notificación esta providencia, deberán acreditar el inicio de las actuaciones tendientes a prevenir los factores de deterioro ambiental y la violación de los intereses y derechos colectivos amparados.

8.8. De otro lado, se advierte que, del informe allegado por el Cuerpo de Bomberos de Cali no se advirtió incendio forestal en los citados predios, motivo por el que no se hará mayor consideración al respecto.

8.9. Finalmente, respecto a las ocupaciones ilegales señaladas por el actor popular, debe resaltarse que el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali, por sentencia del 25 de abril de 2016 ordenó al Distrito de Cali adelantar las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para culminar con los asentamientos y/o las construcciones ilegales en el Cerro Tutelar de Cristo Rey, razón por la que no habrá un nuevo pronunciamiento. Amén de que, en esta acción popular solo se analizaron los predios donde funciona el establecimiento de comercio Park “Borondo”.

Por lo expuesto, no hay lugar a declarar probadas las excepciones propuestas por la parte accionada. Sin embargo, se ordenará la desvinculación de la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI**.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 19 de mayo de 2016, Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**, radicación No. 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP)A

8.10. Otro punto y atendiendo lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, que establece que en el pronunciamiento de fondo se podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo, se conformará un comité de verificación de la sentencia, el quedará integrado de la siguiente forma: **i) la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL**, en calidad de accionante, **ii) el DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, **iii) la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, **iv) un delegado de la Procuraduría General de la Nación**, como representante del Ministerio Público, **v) un delegado de la Defensoría del Pueblo** y **(vi) el magistrado ponente**.

8.11. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se condenará en costas procesales, por tratarse de un medio de control en el que estaba en discusión un interés público y, además, por no encontrarse demostrados gastos procesales ni agencias en derecho en el expediente.

9. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR, de manera preventiva, los derechos colectivos previstos en los literales a), c), l) y m) del artículo 4ª de la Ley 472 de 1998, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** realizar seguimiento y control a los predios con matrícula inmobiliaria nro. 370-161948-161964-197914 y 244239 del cumplimiento de la norma ambiental, teniendo en cuenta el permiso otorgado mediante la Resolución 0710 No. 712 00716 de 2017, de manera semestral, contados a partir de la expedición de esta providencia y hasta que cese de manera definitiva las posibles causas del deterioro ambiental, con el fin de evitar movimientos de masa en ese terreno y que puedan afectar las garantías constitucionales de los habitantes de la vereda El Mameyal, corregimiento Los Andes de esta ciudad, haciendo uso de la facultad sancionatoria prevista en la Ley 1333 de 2009 y ejecutando las medidas previstas en el citado acto administrativo, de ser necesario.

TERCERO: ORDENAR al **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** que, a través de sus dependencias competentes, ejerzan control posterior a la construcción realizada en los predios objeto de esta acción, de manera semestral y hasta que cese de manera definitiva las posibles causas del deterioro ambiental, contados a partir de la expedición de esta providencia, mediante las acciones policivas respectivas, con el fin de

ACCIÓN:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2021-00674-00
ACTORE:	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL
ACCIONADO:	DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS

aplicar las medidas correctivas a que hubiere lugar, de acuerdo a lo indicado en el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1203 de 2017.

CUARTO: ORDENAR a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC** y al **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** que, dentro de los **CINCO** días siguientes a la notificación esta providencia, acrediten el inició de las actuaciones tendientes a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y la violación de los intereses y derechos colectivos amparados en los predios con matrícula inmobiliaria nro. 370-161948-161964-197914 y 244239.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: ORDENAR la desvinculación de la **CURADURÍA URBANA TRES DE CALI**.

SÉPTIMO: ORDENAR la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia que estará integrado por un representante de: **i)** la **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL**, en calidad de accionante, **ii)** el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, **iii)** la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, **iv)** un delegado de la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público, **v)** un delegado de la Defensoría del Pueblo y **(vi)** el magistrado ponente.

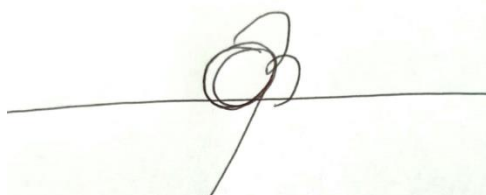
OCTAVO: NO CONDENAR en costas, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de este proveído.

NOVENO: ENVIAR copia de la sentencia a la Defensoría Pública, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

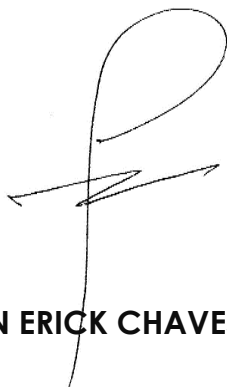
DÉCIMO: En firme esta providencia, archívense las diligencias una vez hechas las anotaciones en el software de gestión

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME



JHON ERICK CHAVES BRAVO



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ