



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., primero (1.º) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Número único de radicación: 760012333000202100674-01

Actor: Junta de Acción Comunal de la Vereda El Mameyal

Demandados: Distrito Especial de Santiago de Cali, Curaduría Urbana Tres de Cali, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Yolanda López de Cardona, Julián Fernando Cardona López, Marco Antonio Cardona López y María Andrea Cardona López (sucesores procesales del señor Jonás María Cardona Quintero QEPD, quien fungía en el presente asunto como litis consorte facultativo)

Coadyuvantes de la parte actora: David Díaz Ruiz¹, John Oliver Coffey, Mary Louise Higgins²

Coadyuvantes de la parte demandada: Julio Hernán Helago Moreno, Ramiro Anacona y otros³

Temas: Derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano –literal “a”–; principio de prevención; prevención de los factores de deterioro ambiental; nulidad de licencias urbanísticas; Parque Recreación y Cultural Cristo Rey.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por: i) Yolanda López de Cardona, Julián Fernando Cardona López, Marco Antonio Cardona López y María Andrea Cardona López, en calidad de sucesores procesales del señor Jonás María Cardona Quintero; y ii) Zeyn Torres, Ramiro Anacona y Mario Pérez en calidad de coadyuvantes contra la sentencia de 9 de febrero de 2023⁴, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

¹ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI, expediente digital, archivo denominado: “ED_AUTOADMITECOA(.pdf) NroActua 2”. Mediante auto proferido el 8 de noviembre de 2021 se resolvió tener como coadyuvante de la parte demandante a David Díaz.

² Cfr. Índice 48 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, expediente digital, archivo denominado: “Auto admite coadyuvancia”. Mediante auto de 15 de noviembre de 2022, por medio del cual resolvió tener como coadyuvantes de la parte accionada a los 90 residentes de las veredas que componen el Corregimiento de los Andes del Distrito Especial de Santiago de Cali, los cuales se encuentran identificados a folios 7 a 12 del índice No. 92 de la plataforma SAMAI15. Así mismo tener a la señora MARY LOUISE HIGGINS como coadyuvante de la parte actora dentro del presente asunto.

³ *Ibidem* pie de página 2.

⁴ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI, expediente digital, archivo denominado: “ED_SENTENCIA(.pdf) NroActua 2”.



La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Junta de Acción Comunal de la Vereda El Mameyal, a través de apoderada judicial, presentó demanda⁵, en ejercicio del respectivo medio de control el 7 de julio de 2021, contra el Distrito Especial de Santiago de Cali, la Curaduría Urbana Tres de Cali, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y personas indeterminadas, con el fin de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; a la prevención de desastres previsibles técnicamente; 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; y los que denominó al “*desarrollo armónico, equilibrado y sostenible del territorio*”; “*a la planificación del territorio*”; a la “*prevención de los factores de deterioro ambiental*” y a “*la garantía de la participación de la comunidad en las decisiones que los afectan*”.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones⁶:

“[...] 1. Que, en el ejercicio de sus funciones constitucionales adopte las medidas necesarias de 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 cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

2. En virtud del Principio de Precaución, solicito a este despacho se decrete como medida previa, la suspensión de toda actividad relacionada con la ejecución de la licencia urbanística (Licencia De Parcelación Y Licencia De Construcción de la Resolución No CU3-0433 de 2020, del 15 de julio) y del Permiso para apertura de vías, carretables y explanación, (Resolución 0710 No. 0712 de 2017 expedida por CVC) dentro de los predios identificados en el presente escrito con números: L001600200000, L001600210000, L16002200000, y L 1601040000, así como actividades de construcción y/o ampliación en predios aledaños identificados en la presente acción.

3. Que en consecuencia de lo anterior se suspenda la licencia urbanística, dentro de los predios identificados en el presente escrito con números: L001600200000, L001600210000, L16002200000, y L 1601040000, al no contar con el cumplimiento del requisito indispensable de presentar, concepto positivo sobre la estabilidad del

⁵ Cfr. Índice 3 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ del Tribunal Administrativo del , expediente digital, archivo denominado: “2_EXPEDIENTEDIGITAL_02ACCIONPOPULARCONTR(.PDF) NroActua 3”.

⁶ Ibidem pie de página número 3.



terreno, la evaluación de estudios geológicos, geotécnicos y de ingeniería dentro de la solicitud de la licencia, así como no contar con Certificación de disponibilidad de servicios públicos para las áreas del proyecto y negativa de permiso de vertimientos confirmada en segunda instancia por CVC.

4. Que se ordene el control y seguimiento del Permiso otorgado por la CVC mediante la Resolución 0710, No 712 de 2017 en el que se exige, entre otras cosas, la construcción de obras de contención, el manejo de aguas lluvias, la compensación forestal, el mantenimiento de especies sembradas, etc. para apertura de vías, carretables y explanación, con el fin de determinar técnicamente si las obras ejecutadas afectaron el flujo natural de las aguas lluvias, y, si esta afectación tendría como consecuencia incrementar el riesgo de remoción en masa.

5. Que se ordenen medidas reales y efectivas para evitar que nuevas ocupaciones irregulares del territorio se materialicen o las existentes se amplíen.

6. De ser considerado por este H. Despacho, remitir para investigación disciplinaria a los organismos de control competentes a los funcionarios públicos implicados [...].

Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, para fundamentar sus pretensiones que existe una situación que se ha venido incrementando en la última década, derivada del crecimiento no regulado de las viviendas y establecimiento de comercio irregulares en el cerro Cristo Rey, en la zona rural de la vereda El Mameyal, corregimiento Los Andes, el cual colinda con el casco urbano del Municipio de Cali.

4. Refirió que esta zona viene siendo objeto de “*invasiones*”, establecimientos de comercio irregulares y proyectos urbanísticos que no cumplen con la normativa ambiental y urbana, como el Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey de propiedad del señor Jonás María Cardona, ubicado en la cota 1227 msnm, sobre los predios identificados con matrículas inmobiliarias 370-161948, 370- 161964, 370-197914, 370-244239, entre otros. Lo cual ha generado el adelantamiento de procesos sancionatorios.

5. Explicó que esto ha conllevado la afectación negativa de los recursos naturales debido a los vertimientos de aguas residuales provenientes de las construcciones indebidas, así como, a la tala de árboles, con ocasión de la ocupación irregular del territorio, lo que, a su turno, también suscita inseguridad, disminución en la calidad de vida, dificultades en la planificación del territorio y en el espacio público, problemática que ha sido puesta en conocimiento a través de los periódicos locales como El País, el Diario de Occidente y el Noticiero 90 Minutos³.

6. Además, informó que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca mediante Resolución 0710 núm. 0712-000716 de 22 de agosto de 2017 otorgó autorización al señor Jonás María Cardona, para la apertura de vías, carretables y



explicaciones para el desarrollo del proyecto en el lote El Mameyal, que se llevará a cabo en los predios con matrícula inmobiliaria números 370-161948, 370-244239, 370-197914 y 370-161964. Puso de presente que en el expediente ambiental CVC 0712-036-002-051-2017 no reposa informe de seguimiento a las actividades autorizadas en la resolución referida. No obstante, destacó que se observa un cambio en la morfología del terreno – modificación del paisaje, en tanto, pasó de ser una ladera con pendientes pronunciadas a ser un terreno plano.

7. Relató que el señor Jonás María Cardona, en calidad de propietario de los predios referidos, radicó ante la Curaduría Urbana núm. 3 de Cali la solicitud de licencia urbanística para el desarrollo del proyecto denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey e indicó que concedió la licencia mediante Resolución CU3-0433 de 15 de julio de 2020. Preciso que contra este acto se presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución CU3-0598 de 7 de septiembre de 2020, y recurso de apelación, resuelto mediante Resolución núm. 4132 010 210053 de 23 de octubre de 2020, a través de las cuales se confirmó la decisión.

8. Expresó su preocupación con la licencia otorgada, por cuanto, la zona donde se desarrolla el proyecto funge como corredor biológico funcional entre el Parque Nacional Farallones y el casco urbano del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali. Expuso que las más de 103.97 hectáreas dedicadas a la conservación de bosques voluntaria de la vereda El Mameyal se configuran como un área de especial importancia ecosistémica, que además de actuar como barrera natural a la expansión urbana, alberga especies de flora y fauna endémicas; poblaciones importantes de fauna silvestre y especies en peligro de extinción, de allí que, insistiera que de continuar esta dinámica de ocupación irregular del territorio se afectaría de manera irreversible los valores ecosistémicos y el medio ambiente de la zona.

9. Subrayó que no obra ningún trámite administrativo para el desarrollo de la actividad comercial y de servicios aprobada por la Curaduría Urbana núm. 3 de Cali, el Departamento de Planeación Municipal y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en el que se efectúe mención al Plan de Manejo de Tránsito, ni a la socialización con la institución educativa colindante al predio donde se desarrolla el proyecto.

10. Finalmente, puso en conocimiento que, en la actualidad cursa ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca un trámite administrativo de



evaluación de la solicitud de permiso de vertimientos del proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey, con el radicado número 0712-036-014-018-2021.

Contestaciones de la demanda

11. El **Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali** solicitó desestimar las pretensiones de la demanda y formuló como excepciones las que denominó: *“inexistencia de derechos colectivos vulnerados”* e *“improcedencia de la acción”*.

12. Indicó que, ante la falta de claridad sobre el objeto de protección, no resulta apropiado asumir la existencia de riesgos o impactos derivados de la actividad cuestionada, ni mucho menos hacer uso de los principios de prevención y precaución sin diferenciación ni sustento fáctico que así lo permita.

13. Adujo que el proyecto urbanístico Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey cuenta con licencia urbanística otorgada por la Curaduría Urbana Tres de Cali, razón por la cual, no debe ser categorizada como una ocupación irregular. Precisó que al ente territorial no le está dado suspender obras que cuentan con presunción de legalidad como consecuencia de las licencias urbanísticas debidamente otorgadas.

14. El **Curador Urbano Tres de Cali** se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso como excepciones las que denominó *“inexistencia de la parte demandada”*, *“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”*.

15. Enunció que la acción popular no es el mecanismo judicial idóneo para solicitar la suspensión de las licencias urbanísticas que cuentan con estudios previos y medidas de mitigación, para evitar la remoción en masa. Refirió que los actos administrativos fueron expedidos con apego a la reglamentación vigente del orden nacional, así como, al Plan de Ordenamiento Territorial. De allí que, no se deben categorizar en el mismo nivel, a las construcciones autorizadas mediante licencia urbanística –como lo es el proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey– y a los crecimientos no regulados –que no cuentan con la licencia respectiva–.



16. Al respecto, destacó que si bien, el curador urbano es el encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias urbanísticas, las autoridades de control urbano deben realizar el control, seguimiento y vigilancia de las obras urbanísticas *con o sin* licencia. En ese orden de ideas, manifestó su desacuerdo en que se le llame a responder por el crecimiento de construcciones no reguladas en el cerro.

17. La **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca** expresó su desacuerdo con las pretensiones de la demanda y formuló como excepciones las que denominó *“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”*.

18. Mencionó que lo indicado por la parte actora como un hecho notorio debe ser demostrado.

19. **Jonás María Cardona Quintero** adujo la vulneración del principio de buena fe al no ser vinculado desde el inicio del proceso. En tal sentido, propuso como excepciones las que denominó: *“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 cosa juzgada; la *“falsa motivación en la acción propuesta”*; la *“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 obra 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”*.

20. En relación con la cosa juzgada, destacó que la pretensión consistente en la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados, con el fin de evitar el daño contingente, inminente e irremediable de una remoción en masa en la vereda El Mameyal, fue objeto de estudio en la sentencia núm. 046 de 25 de abril de 2016, del Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali.

21. Expuso que el proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey desarrollado en su predio contó con las autorizaciones que establece la legislación ambiental y urbana, razón por la cual, no se puede denominar como un *“crecimiento no regulado”*. Sin embargo, indicó que, en caso que el actor se hubiese encontrado

inconforme con la expedición de la licencia urbanística pudo debatir su legalidad a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los términos previstos en la norma.

22. **Julio Hernán Helago Moreno y otros** señalaron que el parque recreativo y cultural Cristo Rey conocido como “*Borondo*” es uno de los pocos proyectos que tiene todas las autorizaciones, entre ellas, la licencia de construcción. Aseguran que es un proyecto que ha traído progreso y desarrollo, además refieren que ha logrado integrar ambiental y socioeconómicamente al corregimiento.

La audiencia de pacto de cumplimiento

23. El 5 de abril de 2021 se adelantó la audiencia de pacto de cumplimiento⁷ pero se declaró fallida, toda vez que las partes no propusieron fórmulas de arreglo.

Sentencia proferida, en primera instancia

24. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia⁸ el 9 de febrero de 2023, en la que resolvió lo siguiente:

“[...] 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 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 de esta providencia, acrediten el inicio de las actuaciones tendientes a prevenir y controlar los factores de deterioro

⁷ Cfr. Índice 75 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Expediente digital, archivo denominado: “86PRUEBACORREGIDORINSP(.pdf) NroActua 75”.

⁸ *Ibidem* pie de página núm. 1.



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 [...].”*

Consideraciones del Tribunal

25. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la coadyuvancia presentada 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, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, quienes se opusieron a la prosperidad de las pretensiones, e indicaron que el proyecto urbanístico “*Borondo*” cuenta con los permisos pertinentes y precisaron que no existía zona boscosa, dado que esta fue arrasada por los incendios forestales ocurridos entre 2018 y 2019.

26. Consideró que la acción popular es improcedente para declarar la suspensión de la Resolución núm. CU3-0433 de 15 de julio de 2020 expedida por el Curador Urbano Tres de Cali, en tanto, esta competencia es del juez natural.

27. De otra parte, el *a quo* encontró probado que en los predios identificados con matrícula inmobiliaria núm. 370-161964, 370-244239, 370-161948 y 370-197914 – *de propiedad del señor Jonás María Cardona Q.E.P.D.*– funciona el proyecto urbanístico denominado Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey, en el cual funciona el establecimiento de comercio denominado Eco Park “*El Borondo*”, ubicado en la vereda El Mameyal, corregimiento Los Andes del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.



28. De igual modo, concluyó *–a partir de lo probado en el proceso–* que dichos predios se encuentran en zonas de amenaza alta y media por movimiento en masa, situación que, para efectos de construcción, obliga el cumplimiento de los estudios geológicos, geotécnicos y de ingeniería necesarios, previstos en los artículos 417 y 419 del Acuerdo 0373 de 2014, con el fin de evaluar y garantizar la seguridad. Advirtió que estos estudios fueron allegados en la oportunidad correspondiente con el objeto de que el curador urbano otorgara la licencia urbanística del proyecto *–que goza de legalidad–*.

29. El Tribunal destacó que en el documento allegado a la Curaduría, denominado *“TEX – 03417 -0 Estudio Geológico y Mapa de Zonificación de Susceptibilidad por movimiento de Masa Lote Mirador Mameyal Corregimiento Los Andes, Municipio de Santiago de Cali Valle del Cauca”*, se plantean, entre otras, las siguientes medidas de mitigación para el manejo de agua ante la existencia de sectores con riesgo de amenaza por deslizamiento mitigable: i) la construcción de zanjales de coronación de los taludes en los límites de la terraza superior recubiertas en concreto; ii) la sección recomendada es semi-circular (batea); iii) las zanjales deben descargar a estructuras de disipación y/o entrega a la red de aguas lluvias; iv) los taludes expuestos deben protegerse de la erosión superficial, mediante la siembra de especies arbustivas o prados; y v) las grietas deben sellarse con lechada de concreto, para evitar presiones hidrostáticas al interior de los taludes.

30. Además, el Tribunal consideró que no existe certeza de la vulneración de los derechos e intereses colectivos, en tanto, no se conoce si las infracciones urbanísticas continúan; al tiempo que echa de menos la existencia de un estudio certero del que se derive la ocurrencia de movimiento en masa, consecuencia del manejo de aguas residuales y/o de escorrentía, o que persista deforestación en la zona.

31. En ese orden de ideas, con el fin de prevenir factores de deterioro ambiental, debido a que el uso inadecuado del suelo y de las aguas puede generar o reactivar movimiento de masa, aplicó el principio de prevención y, en tal sentido, ordenó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca realizar seguimiento y control al permiso otorgado para la apertura de vías carretables y explanaciones, para prevenir riesgos naturales y antropocéntricos con ocasión de los movimientos en masa en los predios objeto del litigio, para lo cual podrá hacer uso de la facultad sancionatoria prevista en la Ley 1333 de 2009.

32. Asimismo, ordenó al Distrito que ejerza el 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, mediante las acciones policivas correspondientes, con miras a aplicar las medidas correctivas a las que haya lugar.

33. Respecto de las ocupaciones ilegales, indicó que el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante sentencia de 25 de abril de 2016, ordenó al Distrito adelantar las gestiones administrativas, técnicas y presupuestales necesarias para “culminar” los asentamientos y/o las construcciones ilegales en el Cerro Tutelar de Cristo Rey. No obstante, precisó que allí solo se analizaron los predios donde funciona el establecimiento de comercio Park “Borondo”.

34. Finalmente, consideró que no hay lugar a declarar probadas las excepciones propuestas y ordenó la desvinculación de la Curaduría Urbana Tres de Cali.

Recursos de apelación

Sucesores procesales del señor Jonás María Cardona Quintero

35. Los sucesores procesales del señor Jonás María Cardona Quintero, a través de apoderado judicial, interpusieron recurso de apelación⁹ contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 9 de febrero de 2023. Solicitaron revocar la providencia referida, y –en su lugar– negar la totalidad de las pretensiones de la demanda. Sin embargo, su inconformidad se centra, principalmente, en la aplicación del principio de prevención y en las órdenes de los ordinales segundo y tercero de la parte resolutive.

36. Al respecto, expresaron que el a quo dio aplicación al principio de prevención sin los presupuestos exigidos, comoquiera que –contrario a lo probado en el proceso– el Tribunal argumentó que: “[...] el uso inadecuado del suelo y de las aguas pueda generar o reactivar movimientos en masa, lo cual podría causar un daño o [sic] 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 [...]”.

⁹ Cfr. Índice 122 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ del Tribunal Administrativo del , expediente digital, archivo denominado: “130_RECEPCIONRECURSOAPELACION_ILOVEPDF_MERGED20(.pdf) NroActua 122”.



37. Indicaron que, a partir de dicha conclusión, el Tribunal dictó las órdenes de los ordinales segundo y tercero de la sentencia proferida en primera instancia, según los cuales:

38. Por un lado, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca deberá realizar seguimiento y control, en términos de la norma ambiental, a los predios con matrícula inmobiliaria número 370-161948-161964-197914 y 244239, de forma semestral 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”*, para lo cual, deberá tener en cuenta el permiso otorgado mediante la Resolución 0710 núm. 712 00716 de 2017.

39. Y, por el otro, el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali deberá ejercer el 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, *“con el fin de evitar movimientos de masa en ese terreno y que puedan afectar las garantías constitucionales de los habitantes de la vereda”*.

40. Adujeron que estas órdenes incumplen el objeto de la acción popular, según el cual, se busca la protección de los derechos e intereses colectivos respecto de las viviendas y establecimientos comerciales irregulares ubicados en el cerro Cristo Rey, convirtiéndose en un control ordinario del proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey (BORONDO PARK), sin considerar que este cuenta con autorizaciones ambientales y urbanísticas que gozan de legalidad.

41. Los sucesores procesales expresaron que la aplicación del principio de prevención se da sobre presupuestos fácticos inexistentes, infundados, subjetivos y no probados en el proceso; que, a su turno, generan una carga excesiva e ilegítima sobre el proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey, *“Borondo Park”*. En consecuencia, señalan que las órdenes referidas recaen sobre *“posibles causas de deterioro ambiental”* que no tienen sustento probatorio en el proceso, en tanto, ha cumplido con todas sus cargas urbanísticas y ambientales, al punto que, no ha recaído sobre el parque ninguna sanción urbanística o ambiental por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca o del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

42. Alegaron que, el Tribunal al aplicar el principio de prevención no empleó los presupuestos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010, según los cuales, se determina lo siguiente: “[...] *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 [...]* (Subrayas fuera del texto original)”.

43. Sobre el particular, resaltaron que el proyecto Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey (Borondo Park) se construyó con las licencias urbanísticas y permisos ambientales pertinentes, garantizando el uso adecuado del suelo y de las aguas.

44. Cuestionan que las órdenes de control y seguimiento al Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey (Borondo Park) se dan con fundamento en supuestos de hecho inexistentes, en tanto, aluden a un predio integrado por cuatro matrículas inmobiliarias¹⁰ que ya no existen por la “*mutación predial*”, consecuencia de la urbanización del predio¹¹, en virtud de la licencia de parcelación y de construcción de obra nueva –Resolución núm. CU3-0433 de 15 de julio de 2020–, la autorización de ejecución de vías por la Secretaría de Infraestructura Distrital, entre otras autorizaciones.

45. Refieren que, el Tribunal al fundar la medida preventiva en “*las posibles causas de deterioro ambiental*” con el fin de evitar “*movimientos en masa*” desconocen lo probado en el proceso, por cuanto, el proyecto se construyó y puso en funcionamiento desde febrero de 2022, en cumplimiento de todas las normas de construcción, comoquiera que: i) la licencia de parcelación y construcción en la modalidad de obra nueva -Resolución núm. CU3-0433 de 15 de julio de 2020 fue otorgada con fundamento en el Concepto Favorable de Uso del Suelo con Esquema

¹⁰ 370-161948-161964-197914 y 244239.

¹¹ Los recurrentes aducen que la titularidad de los predios con posterioridad al proyecto urbanístico es así: “(i) un predio privado, en donde se construyó el PARQUE RECREATIVO Y CULTURAL CRISTO REY (BORONDO PARK), con matrícula inmobiliaria No. 370 – 1051992, correspondiente al polígono o lote PARQUE RECREATIVO Y CULTURAL CRISTO REY con área de 7.805.95 m2; (ii) un predio o bien público, que muestra el dominio y posesión del Distrito Especial de Cali sobre la zona verde o polígono con área de 1.554.66 m2 , con Matrícula Inmobiliaria No. 370-1051993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali; y (iii) un predio o bien público, que muestra el dominio y posesión del Distrito Especial de Cali sobre un área de cesión de andén de 272.89 m2 , con la Matrícula Inmobiliaria No. 370-1051994 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali”.



de Implantación y Regularización Simple - Equipamiento de Recreación, otorgado por Planeación Municipal, según Oficio con Radicado No 201941320300138841 del 27 de diciembre de 2019; y, en el Acta de Reunión de Concertación Ambiental del 23 de diciembre de 2019. ii) El predio que pertenece al Distrito, en calidad de zona verde con área de 1.554.66 m², matrícula inmobiliaria núm. 370-1051993 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, atiende al cumplimiento de las cargas urbanísticas de la licencia de parcelación y construcción; lo cual, no ocurriría en caso de que el proyecto estuviera en zonas de riesgo o protegidas o en caso de las *“viviendas y establecimientos de comercio irregulares en el cerro Cristo Rey”*. Y, iii) el predio del Distrito, correspondiente al área cedida de andén de 272.89 m², con la Matrícula Inmobiliaria núm. 370-1051994, así como, las vías públicas integradas¹², encuentran sustento en el Oficio núm. 202241510200003521 de 21 de febrero de 2022, suscrito por la Subsecretaria de Infraestructura y Mantenimiento Vial de la Secretaría de Infraestructura de Cali, que indica que la construcción de la vía adyacente al Borondo Park cumple las previsiones técnicas y ambientales.

46. Asimismo, indican que la sentencia *“incurre en omisión y apreciación de pruebas”* que afecta la valoración de los hechos y distorsiona *“las órdenes de control y vigilancia sobre el proyecto”*.

47. Al respecto, hicieron énfasis en que el Tribunal debió considerar que mediante Resolución núm. CU3-0433 de 15 de julio de 2020 se concedió licencia de parcelación y de construcción en la modalidad de obra nueva y en virtud de este acto, se determina la intervención sobre las áreas resultantes de la urbanización del predio (áreas públicas y privadas) donde se construyó Borondo Park, lo que autorizó los movimientos de tierra y las cargas urbanísticas y ambientales. En tal sentido, manifiesta que el Tribunal se equivoca al obligar a realizar controles urbanísticos y ambientales a partir de la Resolución expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que autorizó la apertura de vías, carreteables y explanaciones para del desarrollo de proyecto, comoquiera que, estas actividades quedaron comprendidas en el marco de la licencia de parcelación y construcción de obra nueva.

48. Adicionalmente, refieren que el Tribunal omitió valorar el cumplimiento de las cargas urbanísticas¹³ que han venido realizando -como propietarios y responsables

¹² Como carga urbanística derivada de la licencia de parcelación y construcción del proyecto.

¹³ Mediante Resolución núm. 202241320300005303 de 11 de octubre de 2022, suscrita por el Subdirector de Espacio Público y Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *“[p]or medio de la cual se expide una licencia de intervención del espacio público en la modalidad 2.4 de construcción y rehabilitación de andenes para el proyecto zona verde El Borondo”*.



del proyecto-, para desvirtuar los “*supuestos riesgos y amenazas de movimientos en masa*”.

49. En el mismo sentido, señalan que no se valoró el Oficio núm. 202241610600028534 de 1.º de agosto de 2022, suscrito por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control del Distrito, que revoca el Oficio TRD: 416 I .060.13.1.971.002286 de 8 de junio del mismo año, en el cual se advirtieron infracciones urbanísticas, el cual fue anexado al proceso el 16 de agosto de 2022, cuando se controvertió el dictamen pericial.

50. A su vez, alegan que, contrario a lo concluido por el *a quo*, el Concepto Técnico núm. 074-2019 de 30 de enero de 2019, suscrito por ingenieros adscritos a la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, allegado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca confirma que el Proyecto Borondo Park no afecta zonas forestales protectoras y que las pendientes del predio son inferiores a 25%, y que los vertimientos que origina no se realizan en suelos asociados con acuíferos. Así las cosas, indican que el proyecto se encuentra en suelos de no riesgo y aclaran que no hay contaminación por inexistencia de acuíferos.

51. Sustentan que el Tribunal ignoró por completo el Estudio Técnico “*TEX-03417 -2 - ESTUDIO GEOLÓGICO Y MAPA DE ZONIFICACIÓN DE SUSCEPTIBILIDAD POR MOVIMIENTO EN MASA – LOTE MIRADOR MAMEYAL – CORREGIMIENTO LOS ANDES – MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI – VALLE DEL CAUCA*” y el Estudio “*TEX-03417-1 – ESTUDIO DE SUELOS PARA DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE MIRADOR VEREDA MAMEYAL CORREGIMIENTO LOS ANDES CALI-VALLE*”, los cuales sirvieron de fundamento a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca para expedir la Resolución 0710 No. 712 00716 de 2017 y a la Curaduría Urbana Tres para expedir la licencia de parcelación y de construcción en la modalidad de obra nueva, por Resolución núm. CU3-0433 de 15 de julio de 2020. Y, en virtud de ellos, se logra apreciar que la construcción de Borondo Park tiene en cuenta características geológicas y de cálculo estructural del terreno, que impiden aplicar en abstracto el principio de prevención.

52. Asimismo, indican que no se tuvo en cuenta el “*ESTUDIO SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DE VULNERABILIDAD INTRÍNSECA A LA CONTAMINACIÓN DE LOS ACUÍFEROS QUE SE ENCUENTRA EN EL PREDIO MAUI (PROYECTO PARQUE RECREACIONAL Y CULTURAL CRISTO REY) UBICADO EN EL KM 4 VÍA CRISTO REY, EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI*” elaborado por el Ing. representante legal de la empresa Consultora



Iperambiental S.A.S - Ingeniería, perforaciones y asesorías ambientales - S.A.S., documento técnico que permitió a la Curaduría Urbana Tres expedir la licencia de parcelación y construcción y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, autorizar la explanación, la apertura de vías, el plan de manejo ambiental, el plan de manejo de aguas lluvias, entre otras autorizaciones.

53. Describen que el *a quo* desconoció los efectos jurídicos de la Resolución núm. 0710 n° 0712-001065 de 27 de julio de 2022, *“por medio de la cual realiza el cese de un procedimiento sancionatorio ambiental”*.

54. Aluden que no se tuvo en cuenta el Oficio núm. 0712-993632021 de 2 de febrero de 2022, suscrito por el Director Territorial de Suroccidente, que da viabilidad al Plan de Manejo de Aguas Lluvias en el proyecto Borondo Park.

55. Argumentan que la administración Distrital es quien tiene la competencia para ejercer el control previo y posterior urbanístico del proyecto, como en efecto lo viene haciendo, según da cuenta la visita de inspección técnica del 18 de julio de 2022, en la que concluyó que: *“i) [...] no existe área adicional sin licencia [...]; ii) no se presenta área adicional construida a la aprobada en la Licencia urbanística Resolución No. CU3-0433 del 2020 y en el informe del pasado 9 de septiembre de 2021 [...]; iii) la modificación arquitectónica en la ubicación de las escaleras, en un área de 36 M2, se determinó con base en la información de los planos arquitectónicos aprobados, **entendiéndose que ésta es inevitable y obedece a condiciones de carácter normativo, técnico y ambiental con respecto a la ubicación de la zona verde a ceder y en coherencia con el requerimiento del organismo**, que impidió el desarrollo de los elementos arquitectónicos, conforme a los planos técnicos emitidos por la autoridad competente [...]*”. Concluyendo, así, que se retira la recomendación para adelantar las acciones policivas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016. De acuerdo con lo anterior, los recurrentes explicaron que al no valorarse el acta que da cuenta de la visita técnica, no se logró contradecir la sospecha de supuestas infracciones urbanísticas en el proyecto.

56. Destacan que la propia Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca desvirtuó la aplicación del principio de prevención al referir en los alegatos de conclusión que la parte actora no logró acreditar el *“daño contingente, inminente, e irremediable de una remoción en masa en la Vereda el Mameyal”*, agregando que *“no existe un solo medio de prueba que lleve a plena convicción de dicha circunstancia”*.

57. En sentido similar afirman que la aplicación del principio de prevención se apoya en conclusiones de un dictamen pericial que a juicio de la misma Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca no se realizó con el cumplimiento de los requisitos técnicos y científicos de toda experticia.

58. Además, refieren que no existe ningún riesgo por manejo de aguas residuales en Borondo Park, en tanto la negativa del permiso de vertimientos por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se da por razones no técnicas, que, de ningún modo, permite inferir *“situaciones de las que se podría generar una afectación al medio ambiente y a la comunidad de la vereda el Mameyal”*.

59. Al respecto, señalan que el parque hace sus vertimientos de manera exógena, siguiendo las instrucciones de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Informan que desde el 2022 suscribieron un contrato de succión, transporte disposición final de lodos sépticos y sobrenadantes con la empresa Ecosepticos S.A.S.

60. Por último, argumentan que el Tribunal omitió considerar, de un lado, el pronunciamiento de más de noventa (90) residentes del Corregimiento Los Andes, y de otros, el escrito de otras sesenta (60) personas, quienes en su solicitud de coadyuvancia a la parte demandada, afirmaron *–respectivamente–* que el proyecto El Borondo *“[...] es uno de los pocos proyectos del corregimiento de los Andes que tiene todas las autorizaciones como licencia de construcción y nos consta que se ha construido conforme a la licencia que le fue otorgada, sin que en sus actividades constructivas y en su funcionamiento, nos hayan causado daño individual o colectivo a los residentes del corregimiento de Los Andes. Por el contrario, es el único proyecto, que en décadas ha traído progreso y desarrollo coherente, integrado ambiental y socioeconómicamente al corregimiento [...]”* y *“[...] que el proyecto BORONDO, ha desarrollado un modelo de negocio que cumple con los requisitos de ley, que es compatible y amigable con el medio ambiente y que a su vez, desarrolla el derecho humano al esparcimiento consagrado en el artículo 52 de la constitución Nacional y el artículo 30 de la ley 1098 de 2006 [...]”*.

Recurso de apelación interpuesto por los coadyuvantes Zeyn Torres, Ramiro Anacona y Mario Pérez –en calidad de ediles de la Junta de Acción Comunal–

61. Expresaron su inconformidad con la decisión recurrida, por cuanto, el Tribunal aplica el principio de prevención con ausencia de prueba, comoquiera que

en el expediente se demuestra que el proyecto El Borondo Cristo Rey a cumplido con todas las obligaciones urbanísticas y ambientales, al punto que, no se perciben situaciones que puedan generar un riesgo ambiental presente o futuro.

62. Advierten que la Corte Constitucional ha precisado que el principio de precaución 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”*. Sobre el particular, destacan que probatoriamente no había lugar a la aplicación de dicho principio, dado que el proyecto no es ilegal; contó con el acompañamiento previo de las autoridades distritales y ambientales para la aprobación de licencias de construcción, cesión de vías, estudios geológicos del terreno y la autoridad ambiental otorgó permisos de explanación, se entregaron zonas de compensación ambiental, de modo que, los riesgos del proyecto ya han sido medibles y mitigados técnicamente, lo que permite tener certeza acerca de las precisas consecuencias de la actividad empresarial del proyecto Borondo Cristo Rey, referente al territorio y al medio ambiente.

63. Refieren que en el expediente no existe evidencia que demuestre que en el proyecto El Borondo Cristo Rey se realice un uso inadecuado del suelo y menos que el uso inadecuado de las aguas pueda causar un movimiento en masa que pueda causar a futuro un daño ambiental. Argumentaron que el Tribunal desconoció que los estudios del proyecto contaron con el acompañamiento de las autoridades distritales, Departamento Distrital de Planeación, la Secretaría de Justicia y Paz, así como de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

64. Indicaron que, en virtud de los estudios de viabilidad del proyecto: *“EL ESTUDIO TÉCNICO “TEX-03417 -2 - ESTUDIO GEOLÓGICO Y MAPA DE ZONIFICACIÓN DE SUSCEPTIBILIDAD POR MOVIMIENTO EN MASA – LOTE MIRADOR MAMEYAL – CORREGIMIENTO LOS ANDES – MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI – VALLE DEL CAUCA”, el estudio “TEX-03417-1 – ESTUDIO DE SUELOS PARA DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE MIRADOR VEREDA MAMEYAL CORREGIMIENTO LOS ANDES CALI-VALLE” y “el estudio sobre las características de vulnerabilidad intrínseca a la contaminación de los acuíferos que se encuentra en el predio maui (proyecto parque recreacional y cultural cristo rey) ubicado en el km 4 vía cristo rey, en el municipio de Santiago de Cali”* se descartan las conclusiones del dictamen pericial y de los oficios TRD:



4132.050.13.1.953.011248, 4132.050.13.1.953.011246, 4132.050.13.1.953.011244, 4132.050.13.1.953.011247 todos del 11 de diciembre de 2017.

65. Describen que la comunidad da certeza que ninguna de las construcciones que existen hoy en día en la Vereda del Mameyal tienen los permisos y estudios técnico ambientales que posee el proyecto Borondo Cristo Rey, por lo cual constituye un referente de desarrollo armónico con el medio ambiente, que genera empleo a los habitantes del sector. Y advierten que se siguen realizando construcciones al interior del Mameyal sin los permisos urbanísticos respectivos, sin los estudios de suelos, sin estudios ambientales, etc, todo con anuencia de la autoridad ambiental y distrital.

66. En ese orden de ideas, se oponen a la aplicación del principio de prevención y a las órdenes impartidas por el juez de instancia de constituir un Comité de Seguimiento intemporal contra el proyecto Borondo Cristo Rey.

Actuaciones en segunda instancia

67. Mediante auto de 11 de abril de 2023¹⁴, el Magistrado Sustanciador concedió, ante el Consejo de Estado, los recursos de apelación interpuestos por los sucesores procesales del accionado, Jonás María Cardona Quintero y de Ramiro Anacona y otros, en calidad de coadyuvantes de la parte accionada, contra la sentencia proferida en primera instancia el 9 de febrero de 2023.

68. El 21 de abril de 2023 se repartió¹⁵ este asunto al Despacho Ponente. Por medio de auto de 26 de mayo de 2023¹⁶, el Despacho admitió los recursos de apelación interpuestos por Yolanda López de Cardona, Julián Fernando Cardona López, Marco Antonio Cardona López y María Andrea Cardona López, como sucesores procesales de Jonás María Cardona Quintero, y de los coadyuvantes Ramiro Anacona y otros contra la sentencia proferida el 9 de febrero del mismo año por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

69. La Sala abordará el estudio del presente asunto en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y

¹⁴ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI, expediente digital, archivo denominado: "ED_AUTOCONCEDEAPELACION(.pdf) NroActua 2".

¹⁵ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI, expediente digital, archivo denominado: "ED_CARATULA(.pdf) NroActua 2".

¹⁶ Cfr. Índice 4 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAI, expediente digital, archivo denominado: "AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION(.pdf) NroActua 4".

desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; vii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del principio de prevención; viii) el marco normativo sobre la competencia de las entidades territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres y, ix) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

70. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019¹⁷, sobre la distribución de los asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150¹⁸ de la Ley 1437, sobre la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer del recurso de apelación que se presenta contra la sentencia proferida en primera instancia, por los Tribunales Administrativos en el trámite de las acciones populares.

71. La Sala procederá a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por Yolanda López de Cardona, Julián Fernando Cardona López, Marco Antonio Cardona López y María Andrea Cardona López, en calidad de sucesores procesales de Jonás María Cardona Quintero, y de los coadyuvantes Ramiro Anacona y otros contra la sentencia proferida el 9 de febrero del mismo año por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con los artículos 320¹⁹, 322²⁰ y

¹⁷ “[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]”.

¹⁸ En concordancia con el artículo 86 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, “[...] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]”.

¹⁹ “[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

²⁰ “[...] Artículo 322. [...] **PARÁGRAFO.** La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal [...]”.

328²¹ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²², norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472.

Problemas jurídicos

72. La Sala deberá determinar, con fundamento en los recursos de apelación interpuestos por los sucesores procesales de Jonás María Cardona Quintero y de Zeyn Torres, Ramiro Anacona y Mario Pérez –*en calidad de coadyuvantes de la parte accionada*– si:

73. En el presente asunto hay lugar a aplicar o no el principio de prevención y, en ese orden de ideas, si las órdenes proferidas en la sentencia de primera instancia, en los ordinales segundo y tercero se ajustan a la realidad probatoria del proceso y a las competencias de las autoridades ambientales y Distritales.

74. En este orden de ideas, la Sala determinará si debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 9 de febrero de 2023, proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

75. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] *de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella* [...]”.

76. Y, que en desarrollo de esta norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que, en su artículo 2.º, definió las acciones populares como “[...] *los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos* [...]” que se ejercen para “[...] *evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible* [...]”.

77. Esta acción tiene por objeto que “*toda persona natural o jurídica*” pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva de los derechos e

²¹ “[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

²² “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones [...]”.



intereses colectivos, cuya amenaza o vulneración debe acreditarse en el trámite del proceso, con miras a la procedencia del amparo pretendido.

78. Conforme lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son los siguientes: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

79. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica; sin embargo, *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que está presentada la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*²³.

80. La Sala resalta que, conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por *“toda persona”*, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirigen las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

81. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472; al tiempo que, le corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

82. La Sala abordará el estudio del presente asunto en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; v) el marco normativo del Sistema Nacional Ambiental – SINA; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho a la seguridad y salubridad públicas; vii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; viii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; ix) el marco normativo sobre la competencia de las entidades territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres y, x) el análisis del caso concreto.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales

Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental

83. En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que forman parte del derecho ambiental y tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.

84. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 de 1982 “[...] como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales [...]”.

85. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de



junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los Derechos Humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).

86. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *[[]as relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99.

Tratados internacionales

87. En este mismo sentido, se tienen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono²⁴; la Convención sobre diversidad biológica²⁵; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático²⁶ y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación²⁷; tratados internacionales que han sido complementados por una serie de protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar el Protocolo de

²⁴ Adoptada el 22 de marzo de 1985, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 30 de 1990, con decreto de promulgación núm. 114 de 1992 y en vigor para Colombia desde el 14 octubre 1990.

²⁵ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994.

²⁶ Adoptada el 9 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 164 de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por la Sentencia C-073 de 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y en vigor para Colombia desde el 22 de marzo de 1995.

²⁷ Adoptada el 16 de septiembre de 1989, aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-377 de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y en vigor para Colombia desde el 31 de marzo de 1997.



Montreal²⁸ de 1986 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono; el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, el 29 de enero de 2000²⁹; el Protocolo de Kioto³⁰ de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan calentamiento global, y el Acuerdo de París de 2015³¹, instrumentos que tienen vocación de universalidad.

Marco constitucional, legal y desarrollo jurisprudencial en materia de derecho ambiental

88. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica comoquiera que más de 30 disposiciones Constitucionales desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

89. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas: i) como un derecho de las personas; ii) un servicio público; y iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

²⁸ Aprobado por Colombia mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992. Declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 1993. Este instrumento comprende las enmiendas: i) Enmienda de Londres de junio 29 de 1990; ii) Enmienda de Copenhague de 25 de noviembre de 1992; iii) Enmienda de Montreal de 17 de septiembre de 1997; iv) Enmienda de Beijing de 3 de diciembre de 1999.

²⁹ Su aprobación se surtió por medio de la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgada por el Decreto 132 de 21 de enero de 2004 y declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-071 de 2003.

³⁰ Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001 y en vigor para Colombia.

³¹ Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado por Colombia mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-021 de 2018.



90. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973³² y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974³³, cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que: i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares; y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

91. La Ley 99 prevé como principios que la política ambiental debe seguir haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

92. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional³⁴ ha resaltado su importancia “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”.

³² Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

³³ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

³⁴ H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

93. Visto el artículo 2.º de la Constitución Política³⁵ sobre los fines esenciales del Estado, según el cual, las “[...] *autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares [...]*”.

94. Este deber preventivo del Estado Social de Derecho se sustenta en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas.

95. En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente conlleva que el Estado provea los mecanismos e instrumentos para que los hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente.

96. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ha sido entendido por la Sala³⁶ como aquel que tiene por finalidad “*prevenir desastres y calamidades de origen natural o humano*” a través de la acción de las autoridades de manera preventiva con miras a garantizar la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución. En tal sentido ha señalado lo siguiente:

“[...] [E]ste derecho, orientado a prevenir desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública [...]”.

³⁵ “[...] Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares [...]”.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de mayo de 2017, radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP).C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

97. En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente está íntimamente relacionado con el cumplimiento de uno de los fines del Estado, consistente en “[...] *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]*”, en el sentido que propende porque las autoridades públicas adopten medidas, programas y proyectos de carácter preventivo que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por desastres naturales previsibles o antrópicos.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo 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

98. Visto el literal m del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998, sobre el derecho colectivo 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.

99. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] *la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]*”³⁷.

100. De igual forma, esta Sección, mediante sentencia proferida el 7 de abril de 2011³⁸, consideró que el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad³⁹; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio⁴⁰; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, promoviendo su utilización

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, radicación número: AP-2005-00901, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 7 de abril de 2011, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, radicación número: 63001-23-31- 000-2004-00688-01(AP).

³⁹ Inciso segundo del artículo 58 de la Constitución Política.

⁴⁰ Artículo 95, numeral 1 de la Constitución Política.

racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible⁴¹.

101. Asimismo, esta Corporación ha establecido que el derecho e interés en mención abarca el acatamiento de los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de modo que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en estos⁴². Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros⁴³.

102. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, concierne a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y a los particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como avanza y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial –bien sea en sus zonas urbanas o rurales– con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la colectividad. En efecto, esta Sección⁴⁴ ha manifestado al respecto que:

“[...] [E]l derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]”

103. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo a 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 supone el desobedecimiento de la normativa en materia

⁴¹ Artículo 3.º de la Ley 388 de 1997.

⁴² Artículo 5.º de la Ley 388 de 1997.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación número: 63001- 23-31-000-2004-00243-01(AP).

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación número: 17001-23-31-000-2004- 01492-01(AP).

urbanística y de usos del suelo por parte de las autoridades y particulares. Al tiempo, exige la demostración del daño o la amenaza al interés general⁴⁵.

104. La finalidad de la gestión de riesgos de desastres se acompasa con el fin previsto en el literal m del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998 –relativo a 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– en tanto en el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas, acciones, entre otros, para el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres, está orientado a contribuir a la seguridad, el bienestar, a la calidad de vida de las personas y a su desarrollo.

105. Ahora, el artículo 81 de la Ley 1523 prevé que el Gobierno Nacional podrá promover, ejecutar y financiar proyectos de desarrollo urbano en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la declaratoria de situación de desastre.

106. En este orden de ideas, la Ley 1523, define la intervención prospectiva como el “[...] proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población [...]”.

107. De lo anterior, se colige que la adopción de los planes de ordenamiento territorial permite garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo, en la

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 29 de noviembre de 2010, CP. Marco Antonio Vellilla Moreno, número único de radicación 250002326000200401474-01.

medida que, de forma anticipada se determina la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población.

108. De acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 1523, los planes de ordenamiento territorial deben integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental. Asimismo, considerar el riesgo de desastres, como condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando la forma de evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

109. Así las cosas, para la Sala el derecho colectivo 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, es transversal a otros derechos de la misma naturaleza, entre ellos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en la medida que, el primero tiene relación directa con los asuntos propios de la gestión del riesgo de desastres, a través del plan de ordenamiento territorial. En este instrumento deben incluirse aspectos de desarrollo urbano, ordenamiento ambiental del territorio y disposiciones para la gestión del riesgo, la prevención y atención de desastres, con el propósito de dar prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el principio de prevención en materia ambiental

110. El principio de prevención en materia ambiental tiene sustento en el Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo según el cual *“[...] deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente [...]”*.

111. Es menester recordar que el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado la obligación de prevenir los factores de deterioro ambiental; así las cosas, al igual que el principio de precaución, el principio de prevención está señalado en la Ley 99, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1 del artículo 1.º, norma según la cual *“[...] el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]”*, postulado que también se manifiesta en el numeral 7 *ibidem* cuando

se refiere al principio de “*quien contamina paga*” al prever que “[...] *el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables [...]*”.

112. La Corte Constitucional en sentencia C-499 de 2015⁴⁶ se refirió al principio de prevención definiéndolo en los siguientes términos:

“[...] aquel que busca ‘que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave’. La doctrina ha expresado que ‘se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas’.

Ello encuentra fundamento en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992]. La eficacia práctica de la acción preventiva requiere de una armonización con el principio de precaución, al flexibilizar este último el rigor científico que se exige para que el Estado adopte una determinación. El principio de prevención se aplica en los casos en que es posible conocer las consecuencias sobre el medio ambiente que tiene la puesta en marcha de determinado proyecto o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de certeza científica absoluta [...]”.

113. El principio de prevención abarca los supuestos en los cuales el estado del conocimiento revela con algún grado de precisión los efectos que sobre el medio ambiente son provocados por determinada actividad, por lo que es necesario el despliegue de las facultades de la Administración para evitar que se concrete el riesgo o el daño previo a que ocurran.

114. En ese sentido la debida diligencia constituye un elemento fundamental del principio de prevención en materia ambiental, teniendo en cuenta que ello implica la aplicación en el proceder de la administración de los instrumentos legales para controlar y eventualmente mitigar los posibles daños sobre el medio ambiente. Es de suma importancia para garantizar la aplicabilidad del mencionado principio, el proceder de acuerdo con el reglamento o instrumento autorizado. Así, la actuación

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-449/15. Referencia: Expediente D-3748. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º y parágrafo 3 (parcial), de 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 reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.” Demandante: Ricardo Vanegas Sierra. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra, 23 de abril de 2002.



diligente implica acciones de preservación y otras de atención a obligaciones, incluso de carácter internacional.

Marco normativo sobre la competencia de las entidades territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres

115. Vistos los artículos 1.º, 209, 286, 287 y 288 de la Constitución Política sobre las entidades territoriales.

116. Según lo dispuesto en estas normas, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, “[...] *descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales* [...]” que tienen la potestad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

117. El artículo 26 de la Ley 1454 de 28 de junio de 2011⁴⁷ definió la “*competencia*”, como la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.

118. El artículo 27 de la misma norma estableció los principios que rigen el ejercicio de las competencias, entre ellos, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficacia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad; y, el artículo 28, estableció que los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales; clarificando en su parágrafo, por un lado, que “[...] *[l]os municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación* [...]”; y, por el otro, que “[...] *[c]uando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación* [...]”.

119. En efecto, el artículo 29 de la Ley 1454, sobre distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, establece lo siguiente:

⁴⁷ “[...] *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones* [...]”.

“[...] ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. Del Departamento

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

3. De los Distritos Especiales

- a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.



b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. *La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación [...]*”.

120. Las normas anteriores evidencian que la organización territorial y el ejercicio de competencias administrativas se fundamenta, entre otros, en la descentralización y en la autonomía de las entidades territoriales, con el objeto de que estas gestionen sus propios asuntos, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

121. Además, en los términos del artículo 1.º de la Ley 136 de 2 de junio de 1994⁴⁸ y de la normativa anteriormente citada, es dable señalar, por un lado, que “[...] *[e]l municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio [...]*”; y, por el otro, en los eventos en que el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir una competencia, podrá solicitar la concurrencia del departamento y de la Nación, con el objeto de garantizar la finalidad de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, en especial, para este caso, en materia de gestión del riesgo de desastres.

122. A su vez, el artículo 2.º de la Ley 1523 establece que “[...] *[l]a gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano [...]*” y, en cumplimiento de esa responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo relativos a: i) conocimiento del riesgo; ii) reducción del riesgo; y iii) manejo de desastres.

Análisis del caso concreto

123. De conformidad con los marcos normativos y los desarrollos jurisprudenciales referidos en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala

⁴⁸ “[...] *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]*”.

procede a realizar el análisis del acervo probatorio; para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

124. La Sala advierte que las pruebas⁴⁹ relevantes para resolver el caso *sub examine* son las siguientes:

125. Copia de la respuesta a la petición presentada por Roberto Beltrán e Iveth Jaramillo, con radicado número 201741320500112481 de 11 de diciembre de 2017, suscrita por el Subdirector de Planificación del Territorio, según la cual:

*“[...] De acuerdo con los datos sobre la distribución de las amenazas y los riesgos por fenómenos naturales en el territorio municipal, que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Santiago de Cali - POT (Acuerdo 0373 de diciembre de 2014), el predio con folio de Matricula Inmobiliaria **370-161964**, localizado en la Vereda El Mameyal del Corregimiento Los Andes, inscrito dentro de las coordenadas Magna - Sirgas origen Cali Norte = 871.860 a 871.900 y Este = 1.057.970 a 1.058.010 y que según la información catastral que consultamos se identifica con el número predial L001601040000, **ESTA POR FUERA DE LAS ZONAS DE AMENAZA O RIESGO NO MITIGABLE por inundación de corrientes naturales de agua o por movimientos en masa.***

El predio en cuestión está en una zona de Amenaza Media por Movimientos en Masa. Según el Artículo 48 del citado Acuerdo 0373 de diciembre de 2014, las zonas de amenaza media por movimientos en masa son "... las áreas libres de ocupación donde las pendientes del terreno varían entre el veinticinco por ciento (25%) y el cincuenta por ciento (50%), el terreno está constituido por materiales semi-consolidados y aparecen leves procesos denudativos, como erosión laminar y en surcos, de tal manera que en ellas los factores de amenaza pueden ser intervenidos de manera relativamente sencilla y a costos aceptables" (Subrayas fuera del texto original).

126. Copia de la respuesta a la petición presentada por Roberto Beltrán e Iveth Jaramillo, con radicado número 201741320500112491 de 11 de diciembre de 2017, suscrita por el Subdirector de Planificación del Territorio, según la cual:

*“[...] De acuerdo con los datos sobre la distribución de las amenazas y los riesgos por fenómenos naturales en el territorio municipal, que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Santiago de Cali - POT (Acuerdo 0373 de diciembre de 2014), el predio con folio de Matricula Inmobiliaria **370-282606**, localizado en la Vereda El Mameyal del Corregimiento Los Andes, inscrito dentro de las coordenadas Magna - Sirgas origen Cali Norte = 871.915 a 872.030 y Este = 1.058.030 a 1.058.150 y que según la información catastral que consultamos se identifica con el número predial L001600230000, **ESTA POR FUERA DE LAS ZONAS DE AMENAZA O RIESGO NO MITIGABLE por inundación de corrientes naturales de agua o por movimientos en masa.***

Este predio presenta dos (2) condiciones de Amenaza por Movimientos en Masa, así:

** La zona sur y la zona oriental del predio, equivalente al 70% de su área total, está en Zona de Amenaza Alta por Movimientos en Masa.
[...]*

⁴⁹ Cfr. Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ, Expediente Digital.



El resto del predio, equivalente al restante 30% del área total, está en Zona de Amenaza Media por Movimientos en Masa.
[...]

Si su interés es hacer alguna construcción en el predio, deberá dirigirse por escrito a esta Subdirección solicitando le sean especificados los alcances y contenidos de los estudios geológicos, geotécnicos y de ingeniería necesarios para evaluar y garantizar la seguridad ante movimientos en masa de la intervención que se proponga llevar a cabo. En dicha solicitud deberá explicar brevemente el tipo de intervención o construcción que tiene proyectado desarrollar en el predio en cuestión [...]” (Subrayas fuera del texto original).

127. Copia de la respuesta a la petición presentada por Roberto Beltrán e Iveth Jaramillo, con radicado número 201741320500112461 de 11 de diciembre de 2017, suscrita por el Subdirector de Planificación del Territorio, según la cual:

*“De acuerdo con los datos sobre la distribución de las amenazas y los riesgos por fenómenos naturales en el territorio municipal, que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Santiago de Cali - POT (Acuerdo 0373 de diciembre de 2014), el predio con folio de Matricula Inmobiliaria 370-244239, localizado en la Vereda El Mameyal del Corregimiento Los Andes, inscrito dentro de las coordenadas Magna - Sirgas origen Cali Norte = 871.825 a 871.880 y Este = 1.057.980 a 1:058.035 y que según la información catastral que consultamos se identifica con el número predial L001600210000, **ESTA POR FUERA DE LAS ZONAS DE AMENAZA O RIESGO NO MITIGABLE por inundación de corrientes naturales de agua o por movimientos en masa.***

*Este predio presenta dos (2) condiciones de Amenaza por Movimientos en Masa, así:
* La zona oriental del predio, equivalente al 42% de su área total, está en Zona de Amenaza Alta por Movimientos en Masa.*
[...]

El resto del predio, equivalente al restante 58% del área total, está en Zona de Amenaza Media por Movimientos en Masa” (Subrayas fuera del texto original).

128. Copia de la respuesta a la petición presentada por Roberto Beltrán e Iveth Jaramillo, con radicado número 201741320500112441 de 11 de diciembre de 2017, suscrita por el Subdirector de Planificación del Territorio, según la cual:

*“De acuerdo con los datos sobre la distribución de las amenazas y los riesgos por fenómenos naturales en el territorio municipal, que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Santiago de Cali - POT (Acuerdo 0373 de diciembre de 2014), el predio con folio de Matricula Inmobiliaria 370-161948, localizado en la Vereda El Mameyal del Corregimiento Los Andes, inscrito dentro de las coordenadas Magna - Sirgas origen Cali Norte = 871.850 a 871.960 y Este = 1.057.985 a 1.058.090 y que según la información catastral que consultamos se identifica con el número predial L001600220000, **ESTA POR FUERA DE LAS ZONAS DE AMENAZA O RIESGO NO MITIGABLE por inundación de corrientes naturales de agua o por movimientos en masa.***

*Este predio presenta dos (2) condiciones de Amenaza por Movimientos en Masa, así:
* La zona oriental del predio, equivalente al 50% de su área total, está en Zona de Amenaza Alta por Movimientos en Masa.*
[...]

** El resto del predio, equivalente al restante 50% del área total, está en Zona de Amenaza Media por Movimientos en Masa [...] (Subrayas fuera del texto original)".*

129. Copia de la respuesta a la petición presentada por Roberto Beltrán e Iveth Jaramillo, con radicado número 201741320500112447 de 11 de diciembre de 2017, suscrita por el Subdirector de Planificación del Territorio, según la cual:

*"De acuerdo con los datos sobre la distribución de las amenazas y los riesgos por fenómenos naturales en el territorio municipal, que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Santiago de Cali - POT (Acuerdo 0373 de diciembre de 2014), el predio con folio de **Matricula Inmobiliaria 370-197914**, localizado en la Vereda El Mameyal del Corregimiento Los Andes, inscrito dentro de las coordenadas Magna - Sirgas origen Cali Norte = 871.790 a 871.875 y Este = 1.057.930 a 1.058.015 y que según la información catastral que consultamos se identifica con el número predial L001600200000, **ESTA POR FUERA DE LAS ZONAS DE AMENAZA O RIESGO NO MITIGABLE por inundación de corrientes naturales de agua o por movimientos en masa.***

*Este predio presenta dos (2) condiciones de Amenaza por Movimientos en Masa, así:
* La zona suroriental del predio, equivalente al 26% de su área total, está en Zona de Amenaza Alta por Movimientos en Masa [...] (Subrayas fuera del texto original)".*

130. Copia de la respuesta de la Resolución 0710 núm. 0712, por la cual se otorga autorización para la apertura de vías carreteables y explanaciones, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, según el cual se resuelve:

"ARTICULO PRIMERO: OTORGAR al señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 6.052.413 de Cali, Autorización para la Apertura de vías; carreteables y Explanaciones, para el desarrollo del proyecto en el lote EL MAMEYAL, el cual se llevará a cabo en los predios identificados con Matriculas Inmobiliarias No. 370-161948, 370-244239, 370-197914 y 370-161964, ubicados en la Vereda Los Andes, Corregimiento Los Andes, jurisdicción del municipio de Cali, Departamento del Valle del Cauca.

PARÁGRAFO: Se autoriza la excavación de 4.157 M3 y un relleno de 2.070 M3.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se concede un plazo de seis (06) meses para la ejecución de los permisos y para el cumplimiento de las obligaciones ambientales; excepto los plazos particulares fijados en algunas obligaciones. El plazo se cuenta a partir de la notificación del acto administrativo que otorga los permisos.

La CVC a través de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, realizará el seguimiento permanente a la ejecución del permiso.

ARTÍCULO TERCERO: De no realizarse los trabajos autorizados, no. del cumplimiento de obligaciones dentro del término fijado, se deberá prórroga la cual deberá presentarse con una anticipación no inferior a sesenta (60) días de la expiración del término otorgado.

ARTÍCULO CUARTO: El señor JONAS. GUARIA CARDONA QUINTERO identificado con la Cédula de Ciudadanía in 6.05 2.413 de Cali, como propietaria y beneficiaria de los permisos ambientales de APERTURA DE VIAS, CARRETEABLES Y EXPLANACIONES en. el predio Mameyal, ubicado en la vereda Los Andes, corregimiento Los Andes, jurisdicción del municipio de Santiago de Cali, Departamento del Valle del Cauca, deberá cumplir con las siguientes obligaciones: Responsabilidad de los diseños: La excavación y conformación de las terrazas, según los diseños entregados a la Corporación, teniendo en cuenta en todo caso en su

ejecución las especificaciones técnicas. La responsabilidad de diseño recae sobre el propietario del predio [...].

ARTÍCULO QUINTO: Advertir al señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO que cualquier incumplimiento a los términos, condiciones, obligaciones y requisitos establecidos en el presente acto administrativo, dará lugar a la aplicación de las medidas preventivas y/o sanciones pertinentes, acorde con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, previo adelanto del trámite administrativo sancionatorio correspondiente.

ARTÍCULO SEXTO: Advertir al señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO que, en caso de detectarse efectos ambientales no previstos potenciales de amenaza y riesgo al territorio, deberán suspender de forma inmediata la actividad autorizada hasta tanto se adelanten o actualicen los estudios técnicos geológicos, geotécnicos, estructurales, hidrológicos e hidráulicos, paisajísticos, de conectividad ecológica, entre otros, para que la CVC, determine, y exija la adopción de las medidas preventivas y correctivas que considere necesarias, sin perjuicio de las que deba adoptar por cuenta propia el titular del permiso al momento de tener conocimiento de los hechos.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Informar al señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO, que asume la responsabilidad por los perjuicios derivados del incumplimiento de los términos, condiciones, requisitos y obligaciones contenidos en la presente resolución y demás normatividad ambiental vigente.

ARTÍCULO OCTAVO: La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, por intermedio de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, ejercerá las labores de seguimiento y control ambiental, para vigilar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones impuestas..

ARTICULO NOVENO: La autorización que se otorga, queda sujeta al pago anual por parte del beneficiario a favor de La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC por los servicios de seguimiento en los términos establecidos en la Resolución 0100 No. 0100-0197 de abril 17 de 2008, Resolución 0100 No. 0700- 0426 del 29 de junio de 2016, actualizada mediante Resolución 0100. No. 0700- 066 de 2017 o las normas que las modifiquen o sustituyan.

PARÁGRAFO PRIMERO: De acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 8 de la Resolución 0100 No. 0100-0222 de 2011, actualizada mediante Resolución 0100 No. 0107 de 2012, 0100-0095 del 19 de febrero de 2013, 0033 del 20 de febrero de 2014, Resolución 0100 No. 0700-0426 del 29 de junio de 2016 y Resolución 0100 No. 0700-066 de 2017, para los permisos y autorizaciones con vigencia hasta de un (1) año, se liquidará la tarifa del cobro del seguimiento, con el valor declarado como costo del proyecto al momento de la solicitud (formulario) y dicho valor deberá incluirse - en la resolución de otorgamiento del permiso.

PARAGRAFO SEGUNDO: Teniendo en cuenta lo anterior, el valor total a pagar por el servicio de seguimiento, se deberá cancelar por una sola vez a favor de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, la suma de CUATROCIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$403.965), de acuerdo con lo establecido en la Ley 633 de 2000, Resolución 0100 No. 0100-0197 de abril 17 de 2008, 0222 del 14 de abril de 2011 y 0095 del 19 de febrero de 2013, 0033 del 20 de enero de 2014, Resolución 0100 No. 0700-0426 del 29 de junio de 2016, actualizada Resolución 0100. No. 0700- 066 de 2017 expedidas por esta Entidad y Resolución 1280 del 07 de julio de 2010, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

PARAGRAFO TERCERO: La suma deberá ser cancelada antes de los primeros cuatro (04) meses de la vigencia del permiso, reclamando el tabulado para pago en las instalaciones de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente [...].”



131. Copia de los certificados de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, con números de matrícula inmobiliaria 370-161948, 370-244239, 370-197914, 370-161964 y 370-282606.

132. Copia del Plan de Manejo Ambiental Parque Ecológico Recreativo Municipal Cristo Rey, elaborado en noviembre de 2019.

133. Copia del Concepto Técnico Ambiental núm. 492 de 2016, elaborado por la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en el que se concluyó que:

"Localización: Predio sin nombre con matrículas inmobiliarias No 370 282606370-244239 1370 161964 370-161948 370-197914, ubicados en la vereda el Mameyal en el corregimiento los Andes en las inmediaciones de las coordenadas geográficas 3°26:14.29"N/ 76°33'20:69"O (Ver Mapa 1).

[...]

Áreas Protegidas: De conformidad con lo establecido en el Acuerdo 373 de 2014 (POT Cali, 2014), el predio en su totalidad se encuentra localizado por fuera de la Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali en el corregimiento Lo ANDES del municipio de Santiago de Cali.

Los predios se ubican en las zonas definidas como área de manejo de suelo rural suburbano definidos en el artículo 432 del POT de Cali 2014.

[...]

*Áreas de amenazas y riesgos por movimiento.s.a masa: Acorde al POT, 2014-y a la visita realizada, **el predio se encuentra por fuera de zonas de amenaza o riesgo no mitigable por movimiento en masa**, el predio cuenta con amenazas alta la cual ocupa un área aproximada de 7100 m2 un 38% del área total de los predios y el área restante un 62% son zonas de amenaza media. En tal sentido, a la fecha esta zonificación se rige en los artículos No 46, 48, 417 y 419 del acuerdo 373 del 2014 POT CALI (ver mapa 3: Zona de amenazas y riesgos por movimiento en masa en los predios a conceptuar).*

[...]

Conclusiones:

Los predios a los que hace mención el presente concepto se ubican en su totalidad dentro de área de manejo del suelo rural suburbano del municipio de Cali y se rige por así [por las] condiciones establecidas en los artículos 388,398, 416, 429,430,432 del POT CALI 2014.

Un área aproximada de 6460 m7 representado en un 35% del área total de los predios, se definen como Suelos de Protección Forestal por Pendiente ya que su inclinación es superior al 70% es decir 35° cuya actividad principal es de protección y conservación y actividades secundarias deber se condicionadas por las autoridades competentes, el área restante representado en [el] 65% de los predios cuenta con pendientes; inferiores al 50% y su uso de definen por las condiciones establecidas para suelo rural suburbano.

A la fecha existe una vivienda en el predio L00160023000 hecha en ladrillo que ocupa un área aproximada de 63 m2. Y una torre de comunicación.

- Deberá garantizar la permanencia y conservación de la flora presente en el predio identificados durante la visita técnica. Para hacer el aprovechamiento de los árboles

(balsos, niguito, entre otros) se requiere que solicite ante la Autoridad Ambiental el respectivo permiso o autorización, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 99 de 1993, Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 1791 de 1996, Acuerdo CVC 18 /je 1998. El aprovechamiento de los recursos naturales sin la obtención previa del permiso por parte de la Autoridad Ambiental competente, dará lugar al inicio del proceso sancionatorio, de conformidad con la Ley 1336 de 2008:

134. Copia de la Resolución 0710 núm. 0712-001809 de 17 de diciembre de 2019, por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución 0710 núm. 0712-000935 de 2 de julio de 2019, por la cual se negó un permiso de vertimientos, resolvió:

"[...] ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución 0710 No. 0712-000935 del 02 de Julio de 2019, por medio del cual se negó un Permiso de Vertimientos solicitado por el señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO, identificado con la cédula de ciudadanía No.6.052.413 de Cali (V), para las aguas domésticas que se generan del establecimiento de comercio denominado ECO PARK "EL BORONDO", identificado con matrículas inmobiliarias Nos.370-161948, 370-161964, 370244239 Y 370-197914, localizado en la vereda el Mameyal, corregimiento Los Andes, municipio de Cali, Departamento del Valle del Cauca.

ARTICULO SEGUNDO: Advertir al señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO, que el Incumplimiento a lo establecido en el presente acto administrativo, dará lugar a la aplicación de las medidas preventivas y/o sanciones pertinentes, acorde con lo establecido en la Ley 1333 de 2009, previo adelanto del trámite administrativo sancionatorio correspondiente.

ARTICULO TERCERO: La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, por intermedio de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, ejercerá las labores de seguimiento y control ambiental, para vigilar y supervisar el cumplimiento de lo impuesto.

ARTÍCULO CUARTO: PUBLICACIÓN. El encabezado y la parte resolutive de esta resolución, deberá publicarse por la CVC en el boletín de actos administrativos de la Entidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: COMISIONAR al Técnico Administrativo o a la Secretaria de la Unidad de Gestión de Cuenca Lili-Meléndez-Cañaveralejo-Cali de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente; de la CVC, para la diligencia de notificación personal al Doctor RAFAEL ANGEL DIAZ MARIN, identificado con la cédula de ciudadanía No.14.999,495 de Cali, y portador de la T.P. 27.485 del C.S. de la Judicatura, quien obra como apoderado especial del señor JONAS MARIA CARDONA QUINTERO, identificado con la cédula No.6.052.413 de Cali.

ARTICULO SEXTO: COMISIONAR al Técnico Administrativo o a la secretaria de la Unidad de Gestión de Cuenca Lili-Meléndez-Cañaveralejo-Cali de la Dirección Ambiental Regional Suroccidente, de la CVC, para la diligencia de notificación personal a los señores IVETH KATERINE JARAMILLO LOPEZ identificada con la cédula No.67.039.237 de Cali, y ROBERTO ANTONIO TORRES BELTRAN TORRES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.834,877 de Cali, quienes obran como parte interesada dentro del presente trámite administrativo.

ARTICULO SÉPTIMO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno [...].

135. El permiso de vertimientos había sido negado en consideración a que:

"[...] De acuerdo con lo indicado en el radicado CVC 836362019 fechado 31 de octubre de 2019, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal da

respuesta a los requerimiento realizados, concluyendo que la actividad comercial identificada con el Código CIU 5611 "Expendio a la mesa de comidas preparadas" no es permitida ya que el predio no está incluido dentro de las áreas identificadas en el mapa 51 "Pre-delimitación de Planes Zonales en el Suelo Rural Suburbano", y reitera que ésta no puede ser considerada como una actividad de servicios o turística, SE NIEGA el permiso de vertimientos solicitado por el señor Jonás María Cardona Quintero identificado con cédula de ciudadanía No. 6.052.413 de Cali, para aguas residuales domésticas que se generarán del establecimiento de comercio denominado ECO PARK "EL BORONDO" identificado con matrículas inmobiliarias Nos. 370-161948, 370-161964, 370-244239 y 370-197914, localizado en la vereda Mameyal, corregimiento Los Andes, municipio de Cali-Departamento del Valle del Cauca [...]."

136. La decisión se confirma al resolver el recurso de reposición en consideración a que:

"[...] Sin aceptar las manifestaciones del recurrente en cuanto afirma que existía un acto administrativo y por ello la violación del principio de legalidad, aun así, de ninguna manera puede considerarse como lo ha dicho la Corte que las determinaciones sean inmodificables, pues como se ha dicho, existe un nivel de jerarquía de las normas ambientales que permiten relativizar el derecho a la propiedad.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto en los términos del concepto técnico 898-2019 fechado a noviembre 25 de 2019 en los cuales se conceptúa la negativa en el otorgamiento del permiso como así mismo lo establecido en el Decreto Ley 1076 de 2015, ley 99 de 19913, Decreto 2811 de 1974 se debe CONFIRMAR la Resolución No.712 - 000935 de julio 02 de 2019 [...]."

137. Copia de la Resolución núm. CU3-0433 de 2020, expedida por el Curador Urbano Tres de Cali, por medio de la cual se resuelve una solicitud de licencia de parcelación y licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, en virtud de la cual se resuelve:

"[...] ARTÍCULO 1. Conceder LICENCIA DE PARCELACIÓN Y LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN en la modalidad de OBRA NUEVA al proyecto denominado PARQUE RECREATIVO Y CULTURAL CRISTO REY.

Al señor(a)(es) JONAS MARIA, CARDONA QUINTERO CC 6052413, M.I. 370-161948,161964,197934,244239, código único 760010000560000070186000000000760010000560000070187000000000,750010000560000070188000000000, 760010000560000070189000000000 Del Barrio o Urbanización SIN BARRIO. Ubicado en CORREGIMIENTO LEE ANDES MAMEYAL KILOMETRO 2 VIA CRISTO REY CALLE 1 - 0.

Con vigencia de 36 meses, contados a partir de la fecha de su ejecución, prorrogables por una vez por 12 meses adicionales, La solicitud de prórroga deberá formularse dentro de los treinta (30) días calendario antes del vencimiento.

ARTÍCULO 2. Para la correcta aplicación de las disposiciones que se establecen en la presente resolución, se tendrá en cuenta la siguiente información básica: Esquema Básico No. 201941320300076021 Fecha 2019/7/23

Paramentos: Vía a Cristo Rey: vía colectora rural, antejardín de 5.00 m, andén de 1,50 m, calzada de 7.00 m.

Camino sendero: vías locales, antejardín de 5,00 m, andén de 1.50 m, calzada de 3,30 m.

Área de Actividad AREA DE MANDO SUBURBANO 2, LADERA, UPU: UPR2. RIO CALI, Suelo SUBURBANO, SIN COMUNA, Arquitecto MARCELO ANTONIO PERAFAN KIMMELINO Mat. A1905200310491025, Ing. Calculista JORGE ENRIQUE PAREDES ESTUPIÑAN Nro Mat. 76202326411,



*Ing Elementos no estructurales JORGE ENRIQUE PAREDES ESTUPIÑAN No Mat. 76202325411, Ing. Geotecnista LUIS FERNANDO MONTOYA GUZMAN Nro Mat. 7620276700, Constructor Responsable MARCELO ANTONIO PERAFAN KIMMEL No Mat. A1905200310491028 Tel. 3014414302
EIR: Oficia radicado No 201941320300138841, Fecha 27-12-2019 Impuesto de Delineación: Nro, 001300002727, Fecha I.D. 10-7-2020, Valor 11.501.100.00 [...]”
(Subrayas fuera del texto original).*

138. Copia de los Certificados de Registro de Instrumentos Públicos con número de matrícula inmobiliaria 370-1051993 y 370-1051994, correspondientes al predio urbano, en virtud del cual, en la anotación núm. 002 consta el acto de Cesión Obligatoria de Zonas con Destino a Uso Público a favor del Distrito de parte de Jonás María Cardona Quintero.

139. Copia del Estudio elaborado por Alma Ingeniería S.A.S. denominado “TEX - 03417-2 ESTUDIO GEOLÓGICO Y MAPA DE ZONIFICACIÓN DE SUSCEPTIBILIDAD POR MOVIMIENTOS EN MASA LOTE MIRADOR MAMEYAL CORREGIMIENTO LOS ANDES, MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI VALLE DEL CAUCA”.

[...] 9.3. MOVIMIENTO DE TIERRAS.

Excavaciones.

** El proyecto no considera más excavaciones que las requeridas para la construcción de redes (temporales) o nivelaciones*

** El fondo de las excavaciones deberá ser re-compactado con equipo liviano (rana o saltarin) en un espesor mínimo de 15 cm.*

[...]

Rellenos.

** Los rellenos de nivelación deberán ser conformados con material tipo Seleccionado (Norma INVIAS 220) en espesores mínimo de 0.25 m.*

** Los materiales de la Capa C1, cumplen en general con las especificaciones, por lo que se podrían extraer de los movimientos de tierra internos (sistema corte/relleno).*

** Los bordes de los rellenos (hombros) deberán conformarse con inclinación 2H:1V, para prevenir erosión y pérdida de material.*

** Para consultar las especificaciones de estos materiales, consultar las Tablas 311.1 y 220.1 de las Normas INVIAS.*

** Los rellenos estructurales bajo las vigas de muros pueden ser conformados con material tipo Seleccionado o en Concreto Ciclópeo, dependiendo de su facilidad constructiva.*

9.4. RECOMENDACIONES PARA TALUDES TEMPORALES Y DEFINITIVOS

** Las distintas modelaciones, arrojan alturas máximas de excavación (cortes verticales temporales) hasta 1.7 m. Se le deberá dar un manejo preventivo, mediante cortes con chaflán 1H:2V.*

[...]

9.8. MANEJO DE AGUAS.

** El estudio de amenaza identificó sectores con un riesgo de amenaza por deslizamiento mitigable.*

** Como factor detonador, destacó la infiltración de aguas de escorrentía en los contactos suelos residuales-rocas.*

Por tal razón, se debe minimizar el flujo de agua superficial, mediante 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 50 cm y fondo 20 cm.*

** Estas zanjas deberán descargar a estructuras de disipación y/o entrega a la red de aguas lluvias.*

** Los taludes expuestos, deberán protegerse de la erosión superficial mediante la siembra de especies arbustivas o prado. Es muy probable que se requieran ecomantos o costales de fique para facilitar el arraigo.*

** Las grietas deberán sellarse con lechada de concreto, para evitar presiones hidrostáticas al interior de los taludes [...]”.*

140. Copia de la Resolución 0710 núm. 0712-001065 de 27 de julio de 2022, “*por medio de la cual se realiza el cese de un procedimiento sancionatorio ambiental*”, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en virtud del fallecimiento del señor Jonás María Cardona Quintero.

141. De conformidad con los marcos normativos y los desarrollos jurisprudenciales, así como, de acuerdo con las pruebas previamente relacionadas la Sala procede a resolver el caso concreto.

Sobre la indebida aplicación del principio de prevención

142. Los recurrentes coinciden en los argumentos por los cuales expresan su inconformidad respecto de la sentencia proferida en primera instancia. En esencia, no comparten la aplicación del principio de prevención y se oponen a las órdenes segunda y tercera, en virtud de las cuales, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y el Distrito deberán realizar controles ambientales y urbanísticos.

143. Al respecto, aducen que no se tuvieron en cuenta las pruebas allegadas al proceso en virtud de las cuales se logró probar que el Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey “*Borondo Park*” contó con los permisos y licencias establecidas en las disposiciones jurídicas y, que, contrario a los establecimientos de comercio y construcciones irregulares, si conllevó la elaboración de estudios que fueron conocidos e incluso que tuvieron la participación de las autoridades competentes, con miras a la preservación del medio ambiente.

144. A su vez, refieren el cumplimiento de las cargas urbanísticas con ocasión de la licencia de construcción de obra nueva.

145. En tal sentido, controvierte la valoración de las pruebas por parte del Tribunal, así como, su asignación de competencias en materia de control posterior a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

146. Analizadas las pruebas aducidas por los recurrentes y en general las decretadas y practicadas en el proceso, se advierte que los apelantes tienen razón en el sentido de señalar que el Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey “*Borondo Park*” contó con las licencias y permisos correspondientes a partir de la normativa en materia urbanística y ambiental, salvo, lo atinente a la licencia de vertimientos que no se concedió por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

147. Además, la Sala observa que, si bien la obtención de cada una de las autorizaciones referidas se fundó en estudios elaborados con miras a la mitigación de riesgos, lo cierto es que la Corporación Autónoma Regional inició un procedimiento sancionatorio ambiental que con posterioridad cesó debido al fallecimiento del señor Jonás María Cardona Quintero.

148. Asimismo, resulta evidente que no hay prueba de una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos alegados por parte de los sucesores procesales del accionado, con ocasión de la construcción del Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey “*Borondo Park*”. Tampoco es dable considerar la existencia de un potencial riesgo de movimientos en masa, salvo, la duda que esta situación pueda derivarse en un futuro respecto de las construcciones irregulares en la zona, debido a la falta de controles estrictos por parte de las autoridades competentes.

149. La Sala considera que el principio de prevención en materia ambiental tiene por objeto, entre otros, preservar un ambiente sano, responder a la degradación ambiental y proteger a las generaciones presentes y futuras, por lo que su aplicación se torna necesaria ante amenazas o vulneraciones al goce a un ambiente sano, con el fin de precaver un perjuicio sobre los recursos naturales.

150. Así las cosas, la Sala considera que debe mantenerse la aplicación del principio de prevención, únicamente, en lo que atañe a las construcciones irregulares y en lo pertinente a la falta de permiso de vertimientos del Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey “*Borondo Park*”; y, en tal sentido la Sala modificará lo dispuesto en la sentencia proferida en primera instancia en lo que atañe a los ordinales segundo y tercero, para ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie los procesos sancionatorios ambientales a que haya lugar en relación con los predios objeto de esta acción popular, a efectos de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos amparados. La Corporación

Autónoma regional presentará un informe ante el Tribunal sobre las actividades realizadas en cumplimiento de esta sentencia, al menos cada seis (6) meses mientras se resuelven los procesos administrativos que se están adelantando, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

151. Al mismo tiempo, se modificará el ordinal tercero de la sentencia proferida en primera instancia en el sentido de ordenar al Distrito Especial de Cali, que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia inicie los procesos policivos a que haya lugar, a través de la dependencia competente, a efectos de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos, con miras a evitar ocupaciones irregulares en el Corregimiento Los Andes, vereda El Mameyal, con ocasión de los hechos referidos en esta acción constitucional. El Distrito deberá presentar un informe ante el Tribunal sobre las actividades realizadas en cumplimiento de esta sentencia, al menos cada seis (6) meses mientras se resuelven los procesos administrativos que se están adelantando, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

152. Además, se modificará el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia en el entendido que el predio objeto de las medidas ordenadas en esta acción popular corresponde a aquellos donde se ubica el Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey objeto de esta acción popular.

Sobre el comité de verificación de cumplimiento de la sentencia

153. Atendido a que el Tribunal, en el caso *sub examine*, en la sentencia proferida, en primera instancia, resolvió en el ordinal séptimo, lo siguiente:

*“[...] **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** [...]”.*

154. La Sala modificará la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en lo relacionado con la conformación del Comité de Verificación de cumplimiento, en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal deberá presidir dicho comité.

155. Asimismo, en el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades

obligadas, el Tribunal Administrativo de Risaralda, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia.

156. En lo demás se confirmará la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 9 de febrero de 2023.

Conclusión

157. De conformidad con lo anterior, la Sala modificará los ordinales segundo, tercero y séptimo de la sentencia proferida en primera instancia.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR los ordinales segundo, tercero, cuarto y séptimo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 9 de febrero de 2023, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva, los cuales quedarán así:

*“[...] **SEGUNDO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie los procesos sancionatorios ambientales a que haya lugar en relación con los predios objeto de esta acción popular, a efectos de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos amparados.*

La Corporación Autónoma Regional deberá presentar un informe ante el Tribunal sobre las actividades realizadas en cumplimiento de esta sentencia, al menos cada seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, mientras se resuelven los procesos administrativos que se están adelantando.

TERCERO: ORDENAR al Distrito Especial de Cali que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, que dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia inicie los procesos policivos a que haya lugar, a través de la dependencia competente, a efectos de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos, con miras a evitar ocupaciones irregulares en el Corregimiento Los Andes, vereda El Mameyal, con ocasión de los hechos referidos en esta acción constitucional.

El Distrito deberá presentar un informe ante el Tribunal sobre las actividades realizadas en cumplimiento de esta sentencia, al menos cada seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, mientras se resuelven los procesos policivos que se están adelantando.

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 inicio de las actuaciones tendientes a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y la violación de los intereses y derechos colectivos amparados en el predio donde se ubica el Parque Recreativo y Cultural Cristo Rey objeto de esta acción popular.

SÉPTIMO: ORDENAR la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia que estará integrado por: el magistrado ponente – quien deberá presidirlo–; un representante de la **JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA EL MAMEYAL**, en calidad de accionante; un representante del **DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI**; un representante de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**; un delegado de la Procuraduría General de la Nación, como representante del Ministerio Público; y, un delegado de la Defensoría del Pueblo.

En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar un plazo adicional a las autoridades obligadas, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el marco del Comité de Verificación, podrá adoptar las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia [...].”

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 9 de febrero de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472.

CUARTO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Salva voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.