



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

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

Número único de radicación: 760012333000201800862-01

Actor: Edwin Luis Garzón y otros¹

Demandados: Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali²; Empresas Municipales de Cali-EMCALI EICE ESP y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC³

Asunto: Resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos.

SENTENCIA, EN SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 1 de octubre de 2021 proferida por la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

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

I. ANTECEDENTES

1. La parte actora presentó⁴ demanda en ejercicio del respectivo medio de control contra el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, en adelante, Distrito de Santiago de Cali; las Empresas Municipales de Cali-EMCALI EICE ESP y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales b, d, e, g, h, j, l, m y n del

¹ Francisco Javier Tabima Martínez, Fabian Vidal Abadía, William Cárdenas Giraldo Y Marco Tulio Marulanda Ávila y Stiven Santiago Obando Sánchez.

² Ley 1933 de 1 de agosto de 2018, “POR MEDIO DEL CUAL SE CATEGORIZA AL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI COMO DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS”.

³ Cfr. Folio 183 a 186. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

⁴ Cfr. Folio 1 a 21 del Cuaderno 1



artículo 4 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁵, a saber: i) la moralidad administrativa; ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iii) la defensa del patrimonio público; iv) la seguridad y salubridad públicas; v) a el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; vi) a el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; vii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; viii) 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 ix) a los derechos de los consumidores y usuarios.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones, que se transcriben a continuación⁶:

“[...] IV PETICION RESPETUOSA

1. QUE SE GARANTICEN EL DEBIDO PROCESO Y EL ACCESO RECTO DEL SERVICIO PUBLICO DE LA JUSTICIA, CONSAGRADOS EN LOS ARTICULOS 29, 88, 228, 229, 230 Y SS DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL. QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, SU SEÑORIA DISPONGA LAS SIGUIENTES ORDENES:

AMPARAR TODOS LOS DERECHOS COLECTIVOS DENCIADOS , QUE TIENE EL BARRIO ALTOS DE NORMANDIA-BATACLAN CON CODIGO 0297, SEGÚN ESTABLECE EL ACUERDO 10 DE 1994 DEL POT DE CALI, PROBADO POR QUE NUESTRO DERECHO ES ADQUIRIDO DESDE ANTES DE 1980, PORQUE ESTAMOS BAJO EL AMPARO DEL ACUERDO 04 DE 1980, INCISO 4, CUYOS DERECHOS ESTAN AQUI INVOCADOS, TENEMOS EL DERECHO ADQUIRIDO DE DERECHO LEGITIMO DEL ARTICULO .:765 DEL CODIGO CIVIL COLOMBIANO, PROBADO POR QUE OBSTENTAMOS POSESIONES DE MAS DE 50 AÑOS DENTRO DEL SECTOR, Y CANCELAMOS NUESTROS IMPUESTOS POR COSTUMBRE , HASTA EL AÑO 2010, FECHA EN LA CUAL SE NOS SUSPENDIO Y SE CONGELÓ NUESTRO DERECHO DE PAGO DE IMPUESTOS DE PREDIAL Y COMPLEMENTARIOS Y SUSPENDIO NUESTRAS CEDULAS CATASTRALES, CONTENIDAS EN LAS NORMAS SUSTANCIALES:

➤ SE NOS AMPARE EL DERECHO CONTENIDO DENTRO DE LA LEY 44 DE 1990.

Y SE NOS REACTIVEN NUESTROS DERECHOS TODOAS NUESTRAS CEDULAS CATASTRALES ,PARA PODER PONERNOS AL DIA EN EL PAGO DE LOS IMPUESTOS:

A “IMPUESTO PREDIAL Regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Dec.1333/86 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14/83, Ley 55/85 y Ley 75/86

⁵ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Transcripción textual. Folio 92 a 98; se reforman las pretensiones en el folio 295 a 301. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.



F) IMPUESTO DE PARQUES Y ARBORIZACIÓN Regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el De.1333/86 (Capitales de departamento 50% arborización y parques 50% VIS)

G) IMPUESTO DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Creado por la Ley 9/89 (a cargo de los propietarios y poseedores de viviendas en estratos alto y medio alto en municipios de más de 100.000 habitantes, 50% para financiar servicios públicos de estratos bajos y 50% tierras para VIS)

D) SOBRETASA DE LEVANTAMIENTO CATASTRAL A que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1986, IBIDEM.

PROBANDOSE CON ESTA ACCION Y EVIDENCIA QUE SIN LA ORDEN DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL, O SIN LA ORDEN DE UNA NORMA, LEY EMANDA DEL H. CONGRESO DE COLOMBIA, EL MUNICIPIO DE CALI, DE FORMA UNILATERAL NO PUEDE DECIDIR NI SUSPENDER EL COBRO DE UN IMPUESTO QUE ES DEL ORDEN NACIONAL, Y ESTO ES VIOLATORIO DEL DERECHO COLECTIVO ley 472 de 1998, en EL ARTICULO :4 letra: E) LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO;PROBADO EL DAÑO CONTINGENTE , POR QUE ESTE ES EL PATRIMONIO DE TODOS LOS COLOMBIANOS.

1.1.) SE NOS AMPAREN LOS DERECHOS COLECTIVOS A SI:

***DERECHOS COLECTIVOS LEY 472 DE 1899,ARTICULO 4,LETRAS:**

B) LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA: PROBADO POR LA PRESUNTA COMRAVENTA DE LA ESCRITURA PÚBLICA 4504 DE 1991 DE LA NOTARIA 12 DE CALI, QUE TIENE PRESUNTO VICIO DE FORMA Y DE FONDO INSUBSANABLE, YA QUE, ES EL DOCUMENTO REINA UTILIZADO PARA IMPULSAR QUERELLAS, SIN QUE SE HAYA REALIZADO LA ESCRITURA DE ACLARACIÓN HASTA EL DIA DE HOY;Y SE ORDENE DE INMEDIATO EL ESTUDIO EXHAUSTIVO DE LA ESCRITURA PÚBLICA 4504 DE 1991 DE LA NOTARIA 12 DE CALI, PARA QUE SE ESTABLEZCA, PO QUE ESTÁ EL SEÑOR ALVARO ACEVEDO LOPEZ EN CALIDAD DE VENDEDOR, CON LA CEDULA No. 74.348 Y LA CEDULA No. 14.348 DENTRO DEL MISMO DOCUMENTO.

PROBADO POR QUE DESDE EL AÑO DE 2010 , NOS SUSPENDIERON Y DEJARON DE MANDARNOS LOS RECIBOS DE PAGO DE LOS IMPUESTOS DE PREDIAL, VALORIZACIÓN , EL CUAL VENIAMOS CANCELANDO DESDE HACIA MAS DE 30 AÑOS ATRÁS.

QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIORMENTE PROBADO, SE ORDENE DE INMEDIATO UN GRUPO DE EXPERTO Y PROFESIONALES DE LA MATERIA ,PARA QUE ESTUDIEN TODAS LAS ESCRITURAS QUE YACEN EN EL FOLIO :370-192670 DE LA MATRICULA INMOBILIARIA DE LA OFICINA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE CALI. Y SI SE COMPRUEBA UNA PRESUNTA ESTAFA SE ORDENE LA DEVOLUICON DEL DINERO DE LOS COLOMBIANOS DE LAS ARCAS DE LA NACION.

2. QUE EN CONSECUANCIA DE LO ANTERIOR SE ORDENE A LA AUTORIDAD COMPTENTE, REACTIVAR INMEDIATAMENTE, LOS CODIGOS UNICOS DE NUESTRAS CEDULAS CATASTRALES , Y SE NOS DE LA PORTUNIDAD DE PONERNOS AL DIA CON LOS IMPUESTOS DE CATASTRO, Y VALORIZACION DEJADOS DE PAGAR DESDE EL AÑO 2010,HASTA EL AÑO DE 2018.

QUE SE ORDENE MEDIDA CAUTELAR DE ESTABLECER UN FONDO ECONOMICO POR PARTE DE LOS DEMANDADOS , PARA GARANTIZAR LA REPARACION COLECTIVA DEL DAÑO CONTINGENTE, DEL ORDEN DE 20.000 MILLONES DE PESOS, PARA QUE SE GARANTICE LOS SIGUIENTES DERECHOS COLECTIVOS. A SI:



A))EL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO; [...]

QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR SE ORDENE CONSTRUIR ,LOS SERVICIOS PU”BLICOS, COMPLEMENTARIOS ,DE AGUA ,LUZ , ALCANTALRILLADO ,PARA LA ESCUELA, EL ALUMBRADO PUBLICO , Y LA CONSTRUCCION DE NUESTRO PARQUE ,PARA LA RECREACION DE NUESTROS NIÑOS.

B)) LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO; [...]

SE ORDENE LA DEVOLUCION DE LOS 144.000.000 A LAS ARCAS DEL MUNICIPIO DE CALI,

PROBADO POR LA DESTRUCCION DE LOS 13 POSTES DE ENERGIA PUBLICA QUE LE TUMBARON A LA COMUNIDAD, POR LA PRESUNTA NO EXISTENCIA DE LAS TIERRAS QUE COMPRARON.

PROBADO POR QUE EN TODAS LAS ESCRITURAS QUE DIERON EL NACIMIENTO DEL TITULO ESTABLECEN QUE LA COLINDANCIA ES POR EL OCCIDENTE: CON LA IGLEASIA SAN NICOLAS.

QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR DE LES ORDENE LOS PRESUNTOS INFRACTORES, DEVOLVER LOS \$144.000.000 MILLONES DE PESOS, Y LOS 3.000. 000 MILLONES DE PESOS. CON SUS RESPECTIVOS INTERESES, QUE EL MUNICIPIO DE CALI, CANCELO POR LAS SUPUESTAS COMPRAS QUE REALIZO MEDIANTE LAS ESCRITURAS. 4504 DE 1991, Y LA ESCRITURA: 888 DE 1992 , DE LA NOTARIA 12 Y 15 RESPECTIVAMENTE.

C) LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS; [...]

QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR SE ORDENE LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO ,ALCANTARILLADO, ELUMBRADO PUBLICO, DEL BARRIO ALTOS DE NORMANDIA BATACLAN. CON CODIGO: 0297 SEGÚN EL ACUERDO 10 DE 1994, DEL POT DE CALI.

D) EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA; [...]

QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR SE ORDENE LA CONSTRUCCION DE EL PUESTO DE SALUD PARA EL BARRIO,ALTOS DE NORMANDIA-BATACLAN , LA CONSTRUCCION DE LAS CALLES Y EL CENTRO DE

H) EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y PORTUNA; [...]

QUE EN CONSECUANCIA SE ORDENE,LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE DRENAJE, CALLES Y CARRERA, Y SE ORDENEN LAS NOMENCLATURAS.

I) EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE; [...] SE ORDENE REACTIVAR LOS CODIGOS DE CEDULAS CATASTRALES ,PARA PONERNOS ALDIA CON LOS IMPUESTOS DE PREDIAL.

L) “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

QUE EN COPNSECUENCIA SE ORDEN LA CONSTRUCCION DEL PARQUE , LAS CALLES , LAS CARERAS, Y SE NOS DE LA NOMENCLATURA RESPECTIVA ACADA UNA DE LAS CASA, A SI COMO LA REACTRIVACION



DE NUESTROS CODIGOS DE NUESTRA CARTAS CATASTRALES ,Y NUESTROS IMPUESTOS.

M) LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS; PROBADO POR QUE PAGAMOS IMPUESTOS DE PREDIAL, COMPLEMENTARIOS, ANTE CATASTRO, Y VALORIZACION HASTA EL AÑO DE 2010, Y NOS HAN SUSPENDIDO DICHS DERECHOS SIN JUSTA CAUSA.

QUE EN CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, SE ORDENE , LA REACTIVACION DE NUESTRAS CEDULAS CATASTRALES , Y SE ORGANICE EL BARRIO ALTOS DE NORMANDIA -BATACLAN, CON CODIGO 0297 SEGÚN EL ACUERDO:10 DE 1994. CON SUS RESPECTIVAS NOMENCLATURAS, LA DOTACION DE SUS SERVICIOS PUBLICOS ,LAS CONSTRUCCIONES DE LAS CALLE, SU SISTEMA DE SANEAMIENTO BASICO CONSTRUYENDO EL ALCANTARILLADO Y , DESAGUES, Y SEAMOS INCLUIDOS DENTRO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACTUALIZADO.

2. QUE, MEDIANTE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 472 DE 1988, ARTICULO 4 LETRAS: E) LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO; SE ORDENE Y ESTUDIE LA ESCRITURA:1320 DE 10-04- DE 1944, QUE DEMUESTRA QUE LA SEÑORA MADRE DEL SEÑOR ALVARO ACEVEDO LOPEZ SOLO ERA DUEÑA DE 16.088 METROS CUADRADOS, YA QUE NUNCA LE DEVOLVIERON LOS SEÑORES DE LA EMPRESA URBANIZACION MORALIA LTDA. DICHS TERRENOS, QUE ADQUIRIERON MEDIANTE LA ESCRITURA:1322 DE 10-04 DE 1944,

2.1 QUE SE ORDENE SE ESTUDIEN LAS ESCRITURAS:1322-DE LA NOTARIA PRIMERA DE BOGOTA YA QUE ESTA ES CON LAS QUE OBTIENEN LOS , 16.088 METROS CUADRADOS, LA URBANIZACION LAMORELIA LTDA, Y ESTA EMPRESA NUNCA LES DEVOLVIO A LOS COMUNEROS SUS TIERRAS.

2.3 QUE SE ESTUDIE LA ESCRITURA:4535 DE 1988 DE LA NOTARIA 8 DE CALI., DE FECHA 29 DICIEMBRE DE 1988, YA QUE EL LAS COLINDANCIAS, LAS ESTABLECE POR EL OCCIDENTE : CON TERRENO DE AURELIA HERRERA VIUDA DE LOPEZ, Y EL GALPON DE LA IGLESIA SAN NICOLAS, IBIDEM. SE DEBE ESTUDIAR DICHA ESCRITURA POR QUE DICE LA ESCRITURA:4504 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991, DE LA NOTARIA DOCE, QUE EN LA COLINDANCIA, ES POR EL OCCIDENTE : CON TERRENOS DEL ACTUAL COMPRADOR Y LA IGLESIA DE SAN NICOLAS," IBIDEM

CON ESTA AFIRMACION ESTA PORBADA LA PRESUNTA FALSEDAD IDEOLOGICA EN DOCUMENTO PUBLICO, DENTRO DE LA ESCRITURA; 4504 DE 1991, DE LA NOTARIA 12 DE CALI, DEBIDO A QUE LE ADICIONAN SIN JUSTIFICACION, COMO CUERPO CIERTO, EL SIGUIENTE INCISO, O COLINDANCIA A SI:

"LINDEROS ESPECIALES QUE DETERMINAN EL AREA REQUERIDA, EN LA PRESENTE COMPRAVENTA Y DE ACUERDO CON EL PLANO DEL LEVANTAMIENTO DEL PREDIO A ESCALA 1 :2000. INBIDEM

OCCIDENTE: PARTIENDO DEL VERTICE DE LA QUEBRADA MALLARINO, CON LA COTA 1250, IBIDEM.

[...]

- **SE ORDENE QUE SE ESTUDIE LA ESCRITURA 02569 DE 1986, DE LA NOTARIA 32 DE BOGOTA D.C.
SE ORDENE QUE SE ESTUDIE LA ESCRITURA : 128 DE 1910, DE LA NOTARIA 2 DE CALI.
PARA QUE SE ESTABLEZCA , DEL POR QUE EN TODAS DICE QUE LA PROPIEDAD COLINDA CON "GALPONES DE LA IGLESIA SAN NICOLAS.**



- **2.4) QUE SU SEÑORÍA, ORDENE ESTUDIOS EXHAUSTIVOS DE LA ESCRITURA PUBLICA NO.4504 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991, DE LA NOTARIA DE CALI, Y CON PERSONAS PROFESIONALES EN LA NOTARIA 12 DE CALI, COMO EN LA OFICINA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE CALI, PARA QUE EN REALIZACION DE INDAGACION PREELIMANAR , (sic) EXPLIQUEN LOS SIGUIENTES INTERROGANTES:**

¿POR QUÉ EN EL PRIMER PUNTO DE LA ESCRITURA:4504,DE (sic) 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991, DE LA NOTARIA 12 DE CALI, DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA , POR QUE APARECE COMO VENDEDOR; EL SEÑOR ALVARO ACEVEDO LOPEZ, IDENTIFICADO CON LA CEDULA DE CIUDADANIA NRO: 74.348., SIENDO QUE ESTA CEDULA EN REALIDAD PERTENECE ES AL SEÑOR:**RAFAEL MARIA RUBIO PULIDO?**...

¿QUE EXPLIQUEN **COMO ES** QUE AL DIA DE HOY AÑO DE 2018, LA ESCRITURA NRO 4504 DE 1991, DE LA NOTARIA 12 DE CALI, SIGUE SALIENDO A SI CON ESE NUMERO : 74.348. DE CEDULA QUE ES DISTINTO AL **NUMERO** DE CEDULA DEL SEÑOR: **ALVARO ACEVEDO LOPEZ** Y SIENDO ESTAS LAS ESCRITURAS LAS QUE SIRVEN DE SUSTENTO PARA INCOAR QUERELLAS EN NUESTRA CONTRA., POR PARTE DEL DAGMA, Y LA INSPECTORA DE POLICIA RURAL DEL CORREGIMIENTO GOLONDRINAS?...

2.5) SE ORDENE EL ESTUDIO DE LAS ESCRITURAS:4535 DE LA NOTARIA 15, DE CALI, QUE ESTABLECE PROBADO QUÉ, LAS MEDIDAS DE LA AREA DE 540.000 METROS CUADRADOS, QUE NADIE SABE DE DONDE APARECEN DICHOS MEDIOS.

3. QUE SE INVESTIGUE, DEL POR QUE EL FOLIO DE MATRICULA INMBILIARIA NRO:370-192670,A OFICINA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE CALI, DE NO FUE DEBIDAMENTE CERRADO, Y ESTA ACTIVO ACTUALMENTE, SIN ESCRITURA DE CORRECCION, CUANDO EL MUNIICPIO DE CALI, REALIZO EL NEGOCIO DE LA COMPRA DE LOS DERECHOS AL SEÑOR: ALVARO ACEVEDO LOPEZ. Y POR QUE AL DIA DE HOY AÑO 2018, A UN TODAVIA NO HAN, REALIZADO LA ESCRITURA DE ACLARACION A LA ESCRITURA NRO; 4504 DE 1991,DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991, QUE EN LA PRIMERA PARTE DEL ENCABEZADO TIENE COMO VENDEDOR AL SEÑOR:ALVARO ACEVEDO LOPEZ, CON CEDULA NRO:74.348.SIENDO QUE DICHA CEDULA ES DE OTRO SEÑOR:?

QUE SE INDAGUE DEL POR QUE, COMO Y CUANDO FUE DEROGADO EL ACUERDO 10 DEL 15 DE DICIMEBRE DE 1994,PARA QUE LA CORREGIDORA ATROPELLE DE ESTA MANERA TAN DRASTICA Y CRUEL, LOS VECINOS DEL BARRIO ALTOS DE NORMANDIA BATAKAN QUE TIENE CODIGO 0129 COMO BARRIO.

4. QUE SI QUEDA PROBADO Y DEMOSTRADO PLENAMENTE POR SUS SEÑORÍAS, QUE EFECTIVAMENTE EXISTE VICIO DE FORMA Y DE FONDO, QUE DEJA ESPUERO Y SIN VALOR JURÍDICO EL DOCUMENTO DE LA ESCRITURA PUBLICA NRO 4504 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991,DE LA NOTARIA 12 DE CALI, AL CONTENER EL NUMERO DE CEDULA DE CIUDADANIA EN EL ENCABEZADO AL SEÑOR VENDEDOR, : **DON ALVARO ACEVEDO, CON NRO: 74.348,EXPEDIDA EN BOGOTA , Y QUEDA PLENAMENTE DEMOSTRADO, QUE SE VICIO EL ACTO PUBLICO DE LA ESCRITURA PUBLICA EN CITA; Y QUE ESTA GOZA DE OBJETO ILICITO, POR DICHO ERROR DE NUMERO DE CEDULA DE CIUDADANIA . SE ORDENE ENTONCES EN ONSECUENCIA LOS SIGUIENTES:**

5. QUE COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR SE ORDENE MEDIDA CAUTELAR, PARA LA REPARACION DEL DAÑO EN CONTRA DE LOS ACCIONADOS.



6. QUE SE ME RESTABLEZCA MI DERECHO COLECTIVO DE BARRIO ALTOS DE NORMANDIA - BATACLAN -CODIGO 0297 , SEGÚN EL ACUERDO 10 DE 1994, DADO QUE S UN BARRIO LEGAL COMO PROPIETARIOS Y **REACTIVEN TODAS LAS CEDULAS CATASTRALES**, LOS CODIGOS CATASTRALES, DE LAS PROPIEDADES , QUE HASTA EL AÑOS DE 2010, LE RECIBIERON IMPUESTOS,

7. QUE UNA VEZ SEA PROBADO Y DEMOSTRADO QUE SI EXISTIO, PRESUNTA FALSA MOTIVACION, EN LA ACTUACION DE LAS FUNCIONARIAS, EN DICHA APERTURA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE :**PERTURBACION DE LA POSESION**, EN CONTRA DE ALGUNOS VECINOS DEL BARRIO :ALTOS DE BATACLAN . CON CODIGO 0297, SEGÚN EL ACUERDO 10 DE 1994, SIENDO ESTA LA ACTUACION ADMINISTRATIVA QUE REVIVE Y ACTUALIZA DOCUMENTOS, TRMINOS , Y PROCESOS, PROBADO POR QUE EL MUNICIPIO DE CALI, USA COMO PRUEBA REINA EN LAS QUERELLAS, **LAS ESCRITURAS:4504 DE 1991 DE LA NOTARIA 12 DE CALI, Y LA ESCRITURA: 888 DE 1992 DE LA NOTARIA 15 DE CALI**, COMOS SUSTENTO PROBATORIO DE LOS DERECHOS QUE DICEN SER **DE LAS TIERRAS, QUE SUPUESTAMENTE LE PERTENCEN AL MUNICIPIO DE CALI.**, QUE TIENE PRESUNTO VICIO DE FONDO, Y DE FORMA NO CORREGIDO EN LA ACTUALIDAD. PERO QUE TIENEN SE ORDENE Y SE COMPULSE COPIAS A LA AUTORIDAD COMPETENTE, COMO: **FISCALIA, PERSONERIA, PROCURADURIA, H, JUEZ DE CONTROL DE GARANTIAS; H. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA SALA DISCIPLINARIA, PARA QUE SE ABRAN LAS RESPECTIVAS INVESTIGACIONES DE LEY.**

8. QUE SI QUEDA DEMOSTRADO Y COMPROBADO QUE EL FUNCIONARIO COMETIO ALGUNO DE LOS PRESUNTOS DELITOS AQUI DENUNCIADOS, SE REALICE ACCION DE REPETICION EN SU CONTRA, PARA QUE REPAREN EL DAÑO QUE LE TOCA PAGAR A LA NACION.

9. QUE LOS FUNCIONARIOS, QUE PRESUNTAMENTE HALLAN COMETIDO UNA IRREGULARIDAD POR ACCION U OMISION SEAN SEPARADOS DE SUS CARGOS POR **VERDAD SABIDA BUENA FE GUARDADA** PARA QUE SE DEFIENDAN, DE ESTA ACCION CONSTITUCIONAL.

10. QUE SE NOS AMPARE EL DERECHO DE POBREZA, Y SE CARGUE AL FONDO DE LAS ACCIONES POPULARES, LOS COSTOS DE ESTA DEMANDA, YA QUE NOSOTROS SOMOS LOS PERJUDICADOS, Y NO ESTAMOS RECLAMANDO RECOMPENSA ALGUNA

11. QUE SUS SEÑORIA ORDENE LA CREACION DE UN COMITÉ DE CUMPLIMIENTO Y SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA ENTRE TODOS, DEMANDANTES Y DEMANDADOS, PARA, ENTREGAR A SU DESPACHO INFORMES PERIODICOS DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, Y COYOS (sic) COSTOS SEAN A CARGO DE LOS DEMANDADOS [...]. (Destacado, subrayas y mayúsculas sostenidas originales del texto. “Sic” para toda la cita).

Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones⁷:

3.1 Que los residentes de Altos de Normandía – Bataclán han poseído sus propiedades desde 1980, siendo reconocido el barrio, en su criterio, mediante el

⁷ Folio 2 a 103; subsanan la demanda del folio 254 a 308. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.



Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito de Santiago de Cali contenido en el Acuerdo 10 de 1994.

3.2 Señalaron que, en el año 2010, el Distrito de Santiago de Cali suspendió y prohibió el cobro de impuestos prediales y de valorización a los propietarios de inmuebles en el “*barrio*” Altos de Normandía – Bataclán, código 0297, ubicado en la Comuna 2 de Cali, hasta, al menos, la fecha de presentación de la demanda, con fundamento en que el sector se encuentra dentro del ecoparque Bataclán y que se trata de predios de propiedad del Distrito. Agregó que esa acción afectó el derecho de los contribuyentes propietarios y poseedores de realizar los pagos correspondientes.

3.3 Controvirtieron la propiedad que alega el Distrito de Santiago de Cali y las escrituras públicas en las que consta la compraventa que realizó Álvaro Acevedo López al ente territorial y alegan que esas escrituras -la “4504 de 1992” y “888 de 1992”- se encuentran viciadas por irregularidades administrativas, como errores en las colindancias y discrepancia en los números de cédula; y conductas punibles. Asimismo, controvierten la condición de propietario que le atribuían al señor Acevedo López, con fundamento en las escrituras públicas 1320 y 1322 de 10 de abril de 1994 de la Notaría Primera, en las que, según señalan, consta la adjudicación de 16.088 m² a la madre del señor Acevedo y la venta de su propiedad a la urbanización Morelia Ltda.

3.4 Asimismo, que, en este caso, se debe tener en cuenta que el “*barrio*” se encuentra ubicado bajo la cota 1100 metros sobre el nivel del mar, y, por ende, no es parte del ecoparque Bataclán cuya cota inicia en 1250 metros sobre el nivel del mar, según los acuerdos núms. 130 de 1987 y 04 de 1980.

3.5 Manifestaron que el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA ha iniciado acciones policivas de perturbación de la posesión, con fundamento en las escrituras públicas 4504 y 888, las cuales han incluido medidas de demolición de viviendas, pese a la falta de certeza sobre la posesión y propiedad, falencias en la delimitación de los predios y el desconocimiento de los derechos de quienes habitan en la zona por caducidad de la acción sancionatoria por perturbación de la posesión, que afectan la validez de los títulos de propiedad y las medidas que se han implementado. Por lo anterior, se vulneran los siguientes derechos:

Derecho a la defensa del patrimonio público

3.6 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público indicaron que se vulnera “*EL DERECHO COLECTIVO DE NO PAGO DEL “IMPUESTO PREDIAL” [...] DE NO PAGO DEL: IMPUESTO [...] DE PARQUES Y [...] ARBORIZACIÓN [...] DE NO PAGO DEL: IMPUESTO DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA [...] [y] DE NO PAGO DEL - SOBRETADAS (sic) DE LEVANTAMIENTO CATASTRAL [...]*”. Argumentó, por un lado, que la exclusión de 83 propiedades de la base catastral afecta la respectiva base de datos y la correcta gestión de los impuestos; y, por el otro, que el no pago de impuestos debe fundamentarse en una reforma constitucional o una ley del Congreso de la República.

3.6.1 Fundamentan igualmente que se vulnera ese derecho por los más de \$144´000.000,00 pesos M/cte. que pagó el Distrito para la adquisición de tierras que, según señalan, no existen; y la destrucción de 13 “*POSTES DE ENERGÍA PÚBLICA*” que le tumbaron a la comunidad.

Derecho a la moralidad administrativa

3.7 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa indicaron que la “*ESCRITURA PÚBLICA 4504 DE 1991*” tiene un vicio de forma y fondo en torno a la propiedad del vendedor, señor “*Álvaro Acevedo*”.

3.8 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público argumentaron que en la zona se encuentra la Institución Educativa La Inmaculada Bataclán, que confirma la condición de “*barrio reconocido*” de Altos de Normandía – Bataclán. Agregan que se trata de una escuela de utilidad pública y que se debe garantizar en esta los servicios públicos complementarios de agua, energía eléctrica, alcantarillado y, en general, el alumbrado público y la construcción de un parque para la recreación de los niños.

Derecho a la seguridad y salubridad públicas

3.9 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo a la seguridad y salubridad públicas argumentaron que, pese al reconocimiento del “*barrio*”, se les niega el acceso a los servicios públicos de acueducto -agua potable- y alcantarillado.



Derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública

3.10 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública afirmaron que no tienen servicio de salud, ni centro de salud, pese a que son una comunidad con más de 50 niños y 100 adultos mayores.

Derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

3.11 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna indicaron que no poseen un esquema de saneamiento básico, no cuentan con una infraestructura vial y reiteran que, pese a ser un “barrio”, no cuentan con acueducto o alcantarillado.

Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

3.12 Sobre la vulneración del derecho e interés colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente indicaron que el “barrio” Altos de Normandía – Bataclán con código 0297 no cuenta con programa de atención de desastres.

Derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas

3.13 Sobre la vulneración del derecho e interés 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 manifestaron que el “barrio” no cuenta con calles ni infraestructura de servicios públicos.

Derechos de los consumidores y usuarios

3.14 Por último, sobre la vulneración del derecho e interés colectivo de los consumidores y usuarios indican que pagan el impuesto predial y complementario ante catastro y valorización hasta el año 2010 y que se les suspendieron dichos derechos sin justa causa.

Contestaciones de la demanda

4. El **Distrito de Santiago de Cali**, dentro del término para contestar la demanda, guardó silencio.

5. Las **Empresas Municipales de Cali - EMCALI EICE ESP** presentó escrito de contestación⁸, mediante apoderada, en el que se opuso a las pretensiones de la demanda.

5.1 Manifestó que a través de Oficio identificado con consecutivo núm. 3604DP – 0693 de 22 de agosto de 2017 expedido por el Jefe de Planeación de la Entidad, actualizada mediante oficio identificado con el consecutivo núm. 3600542882020 del 9 de octubre de 2020, informó en relación con la determinación de viabilidad para la prestación de servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado por parte de EMCALI, para el sector de Altos de Normandía - Bataclán, ubicado entre las Calle 12N entre avenidas 10N y 11N, que el predio consultado, ubicado en el sector de Altos de Normandía - Bataclán se encuentra localizado por fuera del perímetro Urbano del Distrito de Santiago de Cali, definido en el POT de 2014, y no tiene viabilidad para la prestación de servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado en tanto: i) el predio forma parte de la estructura ecológica principal del Distrito: *“bosque y guaduales actuales, que corresponde a suelo de protección, que tiene restringida la posibilidad de ser urbanizados”, “zona ECOPARQUE BATACLÁN”*; y ii) el predio se encuentra localizado por fuera del perímetro urbano y de las áreas actuales de prestación de los servicios ASP de acueducto y alcantarillado de la Empresa y, por ende, se debe realizar un proceso de regularización y ordenamiento urbanístico por la respectiva Secretaría del Distrito con el propósito de lograr la formación catastral, titulación de predios y dotación de infraestructura y servicios que, reitera, no ha ocurrido por la especial condición de la zona.

5.2 Sostuvo que la acción popular es improcedente porque las restricciones sobre el uso del suelo rural en una zona ecológica que tiene la condición de parque ecológico, suelo de protección ambiental y patrimonio ecológico están orientadas a proteger el medio ambiente, conforme al marco constitucional y normativo, lo que justifica la imposibilidad de urbanización o prestación de servicios en el área protegida. En especial, resalta el numeral 1.4 del artículo 4 y el artículo 35 de la Ley 388.

⁸ Archivo denominado: “[...] 26ED_036CONTESTACIONDEMA [...]”.

5.3 Asimismo, argumentó que no tiene legitimación pasiva en la causa porque las actuaciones solicitadas en la demanda no están dentro de su competencia, ya que su responsabilidad se limita a la prestación de servicios públicos, no a la construcción de obras en asentamientos informales, las cuales son responsabilidad de otras entidades distritales de Santiago de Cali, como el Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Además, al Decreto 0419 de 1999 y el Acuerdo Municipal No. 0373 de 2014, cualquier intervención de EMCALI está condicionada a la regularización previa de los terrenos por parte de las autoridades competentes al estar dentro de una zona de protección ambiental, por lo que no pueden ser objeto de urbanización ni de prestación de servicios públicos.

6. La **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC** presentó escrito de contestación⁹, mediante apoderado, en el que se opuso a las pretensiones de la demanda, en su calidad de autoridad ambiental, con fundamento en las siguientes consideraciones:

6.1 Manifestó que en la demanda no se atribuye responsabilidad a esa entidad, ni por acción ni por omisión, e indicó adicionalmente, por un lado, que no le consta ninguno de los hechos expuestos por la parte actora; y, por el otro, que carece de competencias para prestar servicios públicos domiciliarios como los de acueducto y alcantarillado, así como para intervenir en trámites de legalización de predios, construcción de parques, hospitales, calles y, en general, actuaciones registrales y de protección del espacio público.

6.2 Propuso las excepciones denominadas: i) *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, argumentando que no es el sujeto pasivo adecuado para la presente acción, dado que su competencia recae en asuntos ambientales; y ii) *“inexistencia de afectación de derechos colectivos”*, con fundamento en que en el escrito de la acción la parte actora no menciona ninguna actuación específica de la Corporación que implique una amenaza o vulneración de los derechos colectivos objeto de la protección solicitada.

La audiencia de pacto de cumplimiento

7. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 3 de agosto de 2021¹⁰, la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio.

⁹ Folio 233 a 246. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁰ Archivo denominado: “[...] 31ED_043ACTAAUDIENCIAD.PDF [...]”.

Sentencia proferida, en primera instancia

8. La Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia¹¹ el 1 de octubre de 2021, en la que resolvió lo siguiente:

*“[...] **PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia.*

***SEGUNDO: NO CONDENAR EN COSTAS** en esta instancia.*

***TERCERO: 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.*

***CUARTO: EJECUTORIADA** ésta providencia y previas las anotaciones a que haya lugar, archívese el expediente. [...]”.*

Consideraciones del Tribunal

9. El Tribunal consideró el problema jurídico en los siguientes términos “[...] si se encuentra acreditada la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados por la parte accionante, por cuanto el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** retiró de la base de datos catastral los predios del asentamiento humano de desarrollo incompleto, donde actualmente se encuentra ubicado el “Ecoparque Tres Cruces Bataclán”, no permitiendo el suministro de los servicios públicos domiciliarios, el acceso a una infraestructura vial, construcción de centros de salud y espacios para la recreación [...]”.

9.1 El Tribunal, tras evaluar el marco normativo y jurisprudencial aplicable a la acción popular y los derechos invocados en la misma, determinó que no existía vulneración de los derechos alegados por los siguientes motivos:

9.2 Estableció que la zona en litigio, específicamente el Ecoparque Cerro de las Tres Cruces Bataclán, está catalogada como un área ecológica protegida, suelo de protección ambiental y patrimonio ecológico del Distrito. En consecuencia, que en dicha zona está prohibida cualquier forma de urbanización, correspondiéndole al Distrito la responsabilidad de preservar el interés colectivo. Esta facultad incluye la adopción de medidas en contra de asentamientos y construcciones ilegales ubicadas en zonas de relevancia ecológica y riesgo geográfico elevado.

9.3 Manifestó que quedó demostrado que el Distrito de Santiago de Cali había emprendido diversas acciones administrativas y policivas dirigidas a la regulación

¹¹ Archivo denominado: “[...] 32ED_051SENTENCIA.PDF [...]”

de construcciones ilegales en el área protegida; acciones que incluyeron la suspensión de construcciones en el sector de Bataclán.

9.4 Indicó que algunos habitantes del asentamiento pretenden a través de esta acción constitucional que se les garantice el suministro de los servicios públicos domiciliarios, el acceso a una infraestructura vial, construcción de centros de salud y espacios para la recreación, entre otros; así como que se les siga efectuando el cobro del impuesto predial y se les incluya como un “barrio” del Distrito.

9.5 Al respecto, consideró que las pruebas presentadas no lograron determinar de manera precisa cuáles eran los predios específicamente afectados, ni la identidad de los poseedores legítimos de estos, dado que las pruebas se circunscribían principalmente a recibos de impuesto predial que no corroboraban de forma exacta la afectación de derechos.

9.6 Explicó que el Acuerdo núm. 373 de 2014 restringió la posibilidad de urbanización del sector Cerro de las Tres Cruces-Bataclán y que el Distrito tiene la obligación legal de proteger las áreas destinadas a la conservación ambiental, justificando así sus intervenciones para prevenir daños al medio ambiente.

9.7 El Tribunal concluyó que las acciones del Distrito se enmarcan en sus funciones administrativas y policivas, en tanto tiene el deber de proteger las zonas ecológicas y prevenir la urbanización ilegal, por lo que no se consideró que hubiera una vulneración de los derechos alegados por la parte actora.

Recurso de apelación presentado por la parte actora

10. La parte actora presentó **escrito**¹² por medio del cual interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en el que solicitó su revocatoria.

11. Explicó que en este caso estaba probado “[...] *EL PRESUNTO DELITO DE FRAUDE PROCESAL*, (sic) *POR ESTAR PROBADO EL PRESUNTO DELITO DE PREVARICATO POR ACCION, Y OMISION*, DENTRO (sic) DE ESTA SENTENCIA [...]”, que, en su criterio, configura una vía de hecho fáctica por omisión y falsa valoración de las pruebas y por las “*MENTIRAS, Y PRESUNTAS FALSEDADES EN DOCUMENTOS PUBLICOS* (sic) Y *DOCUUMENTOS* (sic) *PRIVADOS* [...]”, que permitieron que no se accediera a las pretensiones de la demanda y que, según señala, distrajeron al Tribunal.

¹² Archivo denominado: “[...] 6ED_053APELACIONDTE.PDF [...]”.

11.1 Agregó que lo anterior se prueba porque se omitió la valoración de la **escritura pública “4504 de septiembre de 1991, con matrícula inmobiliaria No. 370-192670”** para concluir que es **“ESPUERA (sic) E ILEGAL”** con fundamento en las colindancias que, en su criterio, no son claras. Igualmente, argumenta que está probado que la **“ESCRITURA PÚBLICA 1320 DE ABRIL 10 DE 1944”** solamente le dio a la madre del vendedor derechos sobre 16.088 m² y no sobre las 54 hectáreas que le vendió al Municipio y que está probado que la señora “[...] **CARMEN LOPEZ VIUDA DE ACEVEDO LE ENTREGÓ SUS TIERRAS A LA URBANIZACIÓN “LA MORELIA LTDA” EN 1944, Y ESTA ÚLTIMA NUNCA DEVOLVIÓ LAS TIERRAS A LA CAUSANTE DE LA HERENCIA DEL SEÑOR [...] ACEVEDO LOPEZ [...]”**.

11.2 Indicó que no se valoró el **Oficio DJC 1375 de 29 de agosto de 1991**, expedido por la Contraloría Distrital de Cali, que, según señala, advirtió sobre el error en que incurría el Distrito al adquirir el predio y lo que el actor popular denomina **“UNA ESTAFA”**, al punto que, en su criterio, se sugirió que no se adquiriera el predio por anomalías en los títulos.

11.3 Sostuvo que la sentencia de primera instancia es incorrecta al afirmar que el **“barrio”** Altos de Normandía - Bataclán se encuentra dentro del área pública del Ecoparque Las Tres Cruces. Argumentó que esta afirmación es errónea, no tiene fundamento adecuado y que, por el contrario, el **Acuerdo núm. 15 de 1988** prueba que el **“barrio”** existió en la comuna 2 y se identificó con el código 0297 e indica el apelante que el **“barrio”** se encuentra por debajo de la cota 1250 metros sobre el nivel del mar, lo que constituye un hecho relevante porque el **artículo 84 del “POT 0373 de 2014”** establece que el ecoparque Bataclán se ubica entre los 1250 y los 1450 metros sobre el nivel del mar. Agregó: i) que el **Acuerdo 411 de 2017** del Concejo Municipal constituye una de las evidencias de la existencia del **“barrio” “BATACLAN ALTOS DE NORMANDÍA, DE LA COMUNA 2 DE CALI”**; ii) que el **Acuerdo 423 de 2017** Concejo Municipal evidencia el reconocimiento previo del **“barrio”** Altos de Normandía de la Comuna 2, identificado con el código 297; iii) que la **Ley 2044 de 30 de julio de 2020¹³** constituye una norma legal de carácter nacional que no fue valorada por el Tribunal y que, en su criterio, **“[...] LE DA LA OPORTUNIDAD AL BARRIO BATACLAN ALTOS DE NORMANDIA, DE LA COMUNA 2 DE CALI[,] DE REGULARSE, Y POR ENDE SE PRUEBA LA FICHA**

¹³ Por la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones.

PREDIAL NORMATIVA DESDE ANTES DE ESA ÉPOCA [...] y el código 297 asignado al “barrio”.

11.4 Cuestionó que la Procuraduría hubiere conceptuado que el “barrio” Bataclán está ubicado en el Ecoparque Bataclán Las Tres Cruces y que el Ministerio Público hubiere argumentado que en este caso no se probó la posesión que arguye la parte actora e indicó el apelante que se trataron de argumentos *“MENTIROSOS Y TENDENCIERO[S]”*, constitutivos de *“PRESUNTA FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO”*, porque, en su criterio, el análisis de las escrituras, en especial la *“4504 de 1991”* permite advertir situaciones controversiales como que *“DICHAS TIERRAS COLINDAN CON EL OCCIDENTE EN GALPONES DE LA IGLESIA DE SAN NICOLAS, ESTANDO A LAS (sic) DE 1500 METROS DE DISTANCIA DICHA COLINDANCIA CON RESPECTO AL CERRO DE LAS TRES CRUCES”*. Agregó que el Ministerio Público tampoco tuvo en consideración la **Resolución D-087 de 2003** expedida por el Departamento Administrativo de Planeación de Cali en el que, en armonía con el **Acuerdo 15 de 1988**, el **Acuerdo 373 de 2014** -artículo 81- y el **“ACUERDO 130 DE 1987”** y el **Acuerdo 069 de 2000**, se establece que el Ecoparque, Cerro de las Tres Cruces, se ubica a partir de la Cota 1250 m.s.n.m y el “barrio” Bataclán se encuentra por debajo de la cota 1080 m.s.n.m.

11.5 Afirma que la sentencia omitió valorar la declaración jurada extra proceso ante Notario realizada por el señor Carlos Benito López Chede, quien, según señala el apelante, es el propietario de las tierras del sector Tres Cruces donde está ubicado el “barrio” Bataclán e indica que el **“ACUERDO 130 DE 1987 DEL POT DE CALI, QUE DELIMITO (sic) EL PREDIO URBANO DE CALI [...] MENCIONA AL VERDADERO DUEÑO DEL TERRENO QUE ES EL SEÑOR: BENITO LOPEZ CHEDE”**.

Actuaciones en segunda instancia

12. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto de 19 de octubre de 2021¹⁴, concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 1 de octubre de 2021, proferida, en primera instancia. El Despacho sustanciador, en segunda instancia, mediante auto de 3 de diciembre de 2021¹⁵, admitió el recurso de apelación y

¹⁴ Archivo denominado: “[...] 49ED_055AUTOCONCEDEAPELA.PDF [...]”

¹⁵ Archivo denominado: “[...] J64AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION_ADMITEAPE_Indice_4.PDF [...]”

posteriormente, mediante auto de 22 de julio de 2024¹⁶, negó las solicitudes probatorias presentadas por el apelante. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

13. La Sala abordará el estudio de las consideraciones 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 sobre las facultades del juez popular; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; vi) el marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la seguridad y salubridad públicas; vii) el marco normativo internacional en materia del derecho al agua potable y saneamiento básico; viii) el marco normativo constitucional y legal; políticas públicas y desarrollos jurisprudenciales en materia del derecho al agua potable y saneamiento básico; ix) el marco normativo sobre las competencias de las entidades territoriales y de las autoridades ambientales en materia de saneamiento básico; x) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; xi) el marco normativo sobre el uso del suelo y su reglamentación a través de los planes de ordenamiento territorial; xii) el 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; xiii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; xiv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público; xv) el marco normativo del derecho colectivo de los consumidores y usuarios; xvi) marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa; y xvii) análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

14. 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.

¹⁶ Archivo denominado: “[...] 080Auto que niega _APa201886201EdwinLui.pdf [...]”

80 de 12 de marzo de 2019¹⁷, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; iii) el artículo 150¹⁸ de la Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

15. Vistos los artículos 320¹⁹ y 328²⁰ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²¹, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso interpuesto por la parte actora.

16. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Problemas jurídicos

17. La Sala deberá determinar, de conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, si la sentencia proferida por el Tribunal, en primera instancia, incurrió en indebida valoración probatoria y desconocimiento de la normativa al considerar que no estaba probada la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos con ocasión de, por un lado, el trámite de compraventa realizado por el Distrito de Santiago de Cali con algunos particulares con el propósito de adquirir algunos predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán; por el otro, la suspensión de cobro de impuestos predial y de valorización a algunos predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán; y, por último, las acciones policivas por perturbación de la posesión y las medidas de demolición de viviendas adelantadas por el Distrito en relación con algunos de los predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán.

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

¹⁸ De acuerdo con el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 sobre el régimen de vigencia y transición normativa, los recursos interpuestos se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos. El recurso se interpuso en la fecha 5 de octubre de 2021.

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 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 [...]”.

²¹ “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones [...]”.

17.1 En este punto se determinará si, en los términos del recurso de apelación, es procedente o no el estudio de los cuestionamientos presentados contra el concepto del Ministerio Público y si es o no procedente la valoración como prueba de la declaración extraprocesal aportada por la parte actora.

18. Asimismo, se deberá determinar si, por un lado, se encuentra probada la falta de delimitación del polígono que conforma el Ecoparque Bataclán y, por el otro de los propietarios, poseedores o personas con justo título sobre el predio identificado con matrícula inmobiliaria 370-192670 que, en criterio de la parte actora se ubica en Altos de Normandía - Bataclán, implica una amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos conforme los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

19. En este orden de ideas, la Sala determinará si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 1 de octubre de 2021, proferida por la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en primera instancia.

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

20. 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 [...]”*.

21. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, se definen 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 [...]”*.

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

23. 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 colectivos.

24. 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 ésta presenta 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 [...]*”²².

25. La Sala resalta que, conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que 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 dirijan 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.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las facultades del juez popular

26. Visto el artículo 34 de la Ley 472, sobre la sentencia de la acción popular, establece que “[...] *[l]a sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar*

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 28 de marzo de 2014; C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; núm. único de radicación 250002327000200190479-01.

al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante [...]”.

26.1 La Sección Primera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia²³, ha considerado que el juez de la acción popular deberá adoptar “[...] *las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible* -(Artículo 34 Ley 472 de 1998), de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exige el artículo 88 constitucional [...]”.

26.2 A su vez, ha señalado que “[...] *en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos* [...]”²⁴.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

27. Visto el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares; en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

²³ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia de 18 de marzo de 2014, radicado número 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 21 de agosto de 2020, radicado número 13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado número 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

²⁴ *Ibidem*.

28. A su vez, el artículo 366 *ibidem* señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado; que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable y que, para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

29. El artículo 367 *ibidem* prevé que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

30. De conformidad con los numerales 2.1. a 2.5. y 2.8 del artículo 2.º de la Ley 142, el Estado intervendrá en los servicios públicos con el objeto de garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; ampliar, de forma permanente, la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; atender prioritariamente las necesidades básicas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestar, continúa e ininterrumpidamente, sin excepción, los servicios públicos, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; prestar eficientemente los servicios públicos; y establecer mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios públicos y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

31. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata la Ley 142, especialmente las relativas a la promoción y apoyo a personas que presten servicios públicos; la gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios públicos; la regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región, la fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas y definición del régimen tarifario; el control y vigilancia de la observancia de las normas y planes y programas sobre la materia; organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica; protección de los recursos naturales; y otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos²⁵.

²⁵ Artículo 3.º de la Ley 142, sobre instrumentos de la intervención estatal.

32. La Corte Constitucional ha considerado que la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos garantizan otros derechos y principios como la vida, la dignidad y la igualdad. En sentencia C-172 de 2014, precisó lo siguiente:

*“[...] lo primero que hay que destacar es la consagración expresa de los servicios públicos como “inherentes a la finalidad social del Estado”, a quien le asignó la tarea de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (art. 365). Se caracterizan además **porque efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; tienen vocación de universalidad**; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente; se sujetan a un régimen jurídico especial, donde el Estado tiene un deber de regulación, control y vigilancia permanente; su régimen tarifario exige tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; pueden ser estatizados por razones de soberanía o de interés social una vez se indemnice a los particulares afectados con tal medida; su prestación será descentralizada, en tanto corresponde su ejecución a las entidades territoriales; el pago de subsidios a estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales²⁶ [...]”²⁷ (Resaltado fuera de texto).*

Competencia de los municipios y distritos en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios

33. El artículo 311 de la Constitución Política señala que “[...] [a]l Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]”.

34. A su turno, el artículo 367 *ibidem* prevé que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. De igual manera, indica que los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio o distrito cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

35. El legislador se ha ocupado de desarrollar la precitada normativa constitucional mediante la expedición de leyes en las cuales ha asignado a los municipios, distritos y a las autoridades locales la responsabilidad de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2013.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-172 de 13 de marzo de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

domiciliarios y, por esa vía, la efectividad de los derechos al saneamiento básico y a la salubridad de todos sus habitantes.

36. Al efecto, se tiene que la Ley 136 de 2 de junio de 1994²⁸ prescribe en los numerales 3.º, 7.º y 19 del artículo 3.º que a los municipios o distritos les compete promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, teniendo en cuenta, entre otros, los planes de vida de los pueblos y de desarrollo comunal; procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del ente territorial, en lo que sea de su competencia, con énfasis en las niñas, niños, los adolescentes, mujeres cabeza de familia y los demás sujetos de especial protección constitucional; y garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción, de acuerdo con las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios.

37. A su vez, la Ley 142 de 11 de julio de 1994²⁹, en los numerales 1.º, 3.º y 6.º del artículo 5.º señalan que es competencia de los municipios y distritos, en relación con los servicios públicos, asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración del ente territorial; disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio; y apoyar con inversiones y otros instrumentos a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar actividades de su competencia.

38. Igualmente, vistos los numerales 2.º y 9.º del artículo 8.º de la Ley 388 de 18 de julio de 1997³⁰, sobre la acción urbanística, la función pública del ordenamiento territorial se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, entre las cuales se encuentran localizar y señalar las características de la infraestructura para los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos, así como los equipamientos de servicios de interés público y social como centros docentes y hospitalarios; y dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para los servicios públicos domiciliarios,

²⁸Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.

²⁹Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

³⁰“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”

directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con la ley.

39. Además, el artículo 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001³¹, ordena que los municipios y distritos, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, deben promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos, además de las competencias establecidas en otras normas vigentes, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

40. El anterior recuento normativo permite concluir que la prestación directa o indirecta de los servicios públicos domiciliarios constituye una función a cargo de los municipios y distritos; así también, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación. Los citados entes territoriales, en virtud de su autonomía, podrán realizar la anterior labor acudiendo a la estructura, la forma y la organización interna que consideren más conveniente en el marco de las posibilidades que otorga la Constitución y la ley.

Competencia de las corporaciones autónomas regionales en materia de servicios públicos domiciliarios

41. La Ley 99 de 22 de diciembre de 1993³², reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y definió a las corporaciones autónomas regionales en el artículo 23 como *“[...] entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente [...]”*.

³¹“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

³²“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

42. Los numerales 3.º, 4.º, 20, 26 y 28 del artículo 31 de la Ley 99, prevén que las corporaciones autónomas regionales tienen como funciones coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y, en especial, asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales; promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y manejo adecuado de los recursos naturales renovables; asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional; ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante; y promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción en coordinación con las autoridades competentes.

43. Asimismo, el último inciso del artículo 1.º del Decreto 41 de 12 de enero de 2011³³, estableció que “[...] *[l]as corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenibles podrán destinar los recursos de la línea prevista en el presente decreto*^[34], **para financiar y cofinanciar estudios, diseños e inversión en interceptores, emisarios finales, sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas, rellenos sanitarios municipales o regionales, y financiar o cofinanciar los demás proyectos del componente ambiental de su competencia, en el marco los Planes Departamentales para el Manejo**

³³“Por el cual se modifica el artículo 3º del Decreto 3333 de 2008”

³⁴ Se refiere a “[...] los recursos de la línea de redescuento con tasa compensada a la que se refiere el Decreto 3333 de 2008, a aquellas inversiones que se encuentren definidas y aprobadas en el componente ambiental de los PDA como imprescindibles para garantizar la sostenibilidad ambiental de los proyectos que se ejecuten en el marco de estos planes para la prestación de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico [...]”.

Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) [...] (Destacado fuera del texto).

44. En relación con las inversiones de estas entidades en obras de infraestructura en el sector de agua potable y saneamiento básico, la Ley 1450 de 16 de julio de 2011³⁵, en el artículo 22³⁶, prevé:

[...] ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. *Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.*

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA [...].

45. Con fundamento en lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 16 de mayo de 2019³⁷, concluyó que las corporaciones autónomas regionales tienen competencia para la ejecución de obras que permitan garantizar el saneamiento ambiental, lo cual, de forma razonable, comprende la realización de diseños y estudios para la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos.

46. Además, esta misma Sección, en sentencia proferida el 19 de julio de 2018, teniendo en cuenta el marco normativo expuesto, concluyó que, en materia de protección y recuperación ambiental, las entidades territoriales y las corporaciones autónomas deben actuar de manera coordinada, de acuerdo con las competencias específicas a su cargo. En esta sentencia, se consideró lo siguiente:

[...] En ese orden, la Sala considera necesaria la adopción de medidas para proteger los derechos colectivos amenazados y vulnerados en este caso concreto

³⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

³⁶ Esta norma está vigente según lo dispuesto en el artículo 336 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 16 de mayo de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, número único de identificación 850012333000201400230-01

por la falta de uso y mantenimiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Barrio Antonio Nariño.

151. En ese orden y con el fin de mitigar la amenaza y vulneración advertida por la falta de funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, esta **Sección ordenará al Municipio de Barrancabermeja y a la Corporación Autónoma Regional de Santander que de manera conjunta y coordinada, en el marco de las atribuciones y competencias de cada una, desarrollen las labores de ejecución, administración, operación y mantenimiento de las obras de infraestructura necesarias para la recuperación y puesta en funcionamiento de esa Planta de Tratamiento [...]**³⁸ (Destacado fuera de texto original).

47. Así las cosas, las corporaciones autónomas regionales deben cumplir sus funciones en coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que estas hayan asignado responsabilidades de su competencia³⁹.

48. Sin embargo, es necesario precisar que las corporaciones autónomas regionales no tienen competencia para prestar servicios públicos domiciliarios. En efecto, el artículo 15 de la Ley 142, siguiendo un criterio de especialidad orgánica, establece cuáles son los sujetos prestadores de los servicios, dentro de los cuales no incluyó a esas autoridades ambientales:

[...] ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17 [...].

49. En concordancia con lo expuesto, la Sección Primera en sentencia proferida, en segunda instancia, el 3 de diciembre de 2018, consideró:

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera del Consejo de Estado, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, sentencia proferida el 19 de julio de 2018, el núm. único de identificación 680012331000201100882-01(AP)

³⁹ Parágrafo 4.º de la Ley 99

*“[...] Esta competencia de las corporaciones tiene por objeto las obras de infraestructura, la cual encuentra en la legislación especial de servicios públicos domiciliarios un límite en sus alcances, toda vez que la ley 142 establece los sujetos prestadores de los servicios, siguiendo un criterio de especialidad orgánica, **excluyendo la posibilidad de que otros sujetos allí no comprendidos, cumplan dichas funciones de prestación de servicio o desarrollo de dicha actividad económica**, sin embargo con el fin de dar soluciones a las necesidades de saneamiento ambiental y en ejercicio de las demás funciones atribuidas por la ley, **dichas autoridades ambientales podrán intervenir para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables [...]**”⁴⁰*
(Destacado fuera de texto).

Marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la seguridad y salubridad públicas

50. La Constitución de 1991 consignó en su artículo 366 el mejoramiento de la calidad de vida, como una de las finalidades sociales del Estado, para lo cual fija como un objetivo prioritario para las entidades del estado la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud.

51. La importancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, ha sido abordada por esta Sección entre otras en la sentencia de 15 de mayo de 2014, la cual determinó:

“[...] La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que: “(...) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, sentencia proferida el 3 de diciembre de 2018, núm. único de radicación 76001233100020110149301

caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”⁴¹

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”⁴². En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva [...]”⁴³.

52. Sobre el mencionado derecho colectivo la misma Sección construyó un concepto mediante sentencia de 13 de mayo de 2004, expediente con número de radicación 250002325000200202788-01, así:

“[...] “En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, **las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.** Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; **la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos;** la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley⁴⁴”.

“La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos” [...]” (Destacado fuera de texto).

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, NUR 19001-23-31-000-200500067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, NUR 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

⁴³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014) NUR. 25000 23 24 000 2010 00609 01(Ap)

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

53. Ahora bien, la relevancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública ha sido analizada por la Sección Primera de esta Corporación⁴⁵ en los siguientes términos:

“[...] La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

“(...) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria”⁴⁶.

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”⁴⁷. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva [...]”.

54. En tal escenario, de la recopilación jurisprudencial en referencia la Sala resalta que: i) no existe distinción entre los conceptos de “salud pública” y “salubridad pública”; de hecho, se han entendido como sinónimos; ii) este derecho colectivo se encuentra íntimamente relacionado con la conservación del orden público y la garantía del bienestar de la comunidad; y iii) esto mediante la adopción de medidas tendientes a evitar su alteración.

Marco normativo internacional en materia del derecho al agua potable y saneamiento básico

55. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁸ dispone que los estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y a una mejora continua de las

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia de 15 de mayo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, NUR 25000-23-24-000-2010-0060901(AP), criterio reiterado por esta Sala de Decisión radicación nro: 2013-00013-01(AP), C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de octubre de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, NUR 19001-23-31-000-200500067-01.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, NUR 25000-23-24000-2011-00227-01(AP).

⁴⁸ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Además, fue aprobado mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, “Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

condiciones de existencia. Asimismo, el artículo 12 *ibidem* reconoce el derecho de las personas a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, por medio de medidas dirigidas a reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; mejorar en todos sus aspectos la higiene del trabajo y del medio ambiente; prevenir y tratar las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y crear condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

56. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, por medio de la Observación General núm. 15 (2002), interpretó los artículos indicados *supra* y concluyó que constituye un derecho humano acceder al agua y al saneamiento básico como una condición previa para la realización del derecho a vivir dignamente. Además, consideró que el “[...] *derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica [...]*”⁴⁹.

57. Preciso que el derecho al agua es un bien social y cultural, conformado por los siguientes elementos:

57.1 **Disponibilidad:** El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; esos usos comprenden el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

57.2 **Calidad:** El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y estar libre de microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para el uso personal o doméstico.

57.3 **Accesibilidad:** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: i) accesibilidad física que implica que el agua, las instalaciones y los servicios deben

⁴⁹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>

estar al alcance físico de todos los sectores de la población, en condiciones de calidad suficiente y culturalmente adecuados; ii) accesibilidad económica por lo tanto, los costos y cargos directos e indirectos asociados al abastecimiento del agua deben ser asequibles y no comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos; iii) no discriminación en la medida en que todas las personas tienen derecho al agua incluso quienes viven en los sectores más vulnerables y marginados de la población; y iv) acceso a la información que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

58. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General núm. 15 (2002), también destacó que los estados partes deben velar por que la asignación de los recursos y las inversiones en este sector faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad y que se debía prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, entre otros. En este contexto, los estados deben adoptar medidas para que en las zonas desfavorecidas por su ubicación tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación y no debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que esta se encuentra.

59. Adicionalmente, la Asamblea General de Naciones Unidas, por un lado, mediante la Resolución núm. 64/292 aprobada el 28 de julio de 2010⁵⁰, reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos; por el otro, mediante la Resolución núm. 70/01 de 25 de septiembre de 2015⁵¹, aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dirigida a la sostenibilidad económica, social y ambiental de los estados miembros que la suscribieron, y cuyo objetivo sexto consiste en garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible, así como el saneamiento para todos⁵²; y, por último, mediante la Resolución 70/169

⁵⁰ https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

⁵¹ El Estado colombiano, con el objeto de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptó la Política Pública CONPES 3918

⁵² Con ello, en el año 2030 se busca lograr, entre otras cosas: i) el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; ii) el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad; iii) mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial; y iv) proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015⁵³, la Organización de Naciones Unidas afirmó que los derechos humanos al agua potable y el saneamiento como componentes del derecho a un nivel de vida adecuado son esenciales para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos y reconoció que, en virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico.

Marco normativo constitucional y legal; políticas públicas y desarrollos jurisprudenciales en materia del derecho al agua y el saneamiento básico

60. Visto el artículo 366 de la Constitución Política, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado; será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

61. A su vez, el numeral 2.3 del artículo 2.º de la Ley 142 señala que el Estado intervendrá en los servicios públicos para garantizar la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

62. Asimismo, el numeral 19 del artículo 3.º de la Ley 136 prevé que los municipios tienen la función de garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de su jurisdicción, de acuerdo con la normativa vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

63. Los numerales 19 y 22 del artículo 14 de la Ley 142 definen, por una parte, el saneamiento básico como las actividades propias de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo y, por la otra, el servicio de agua potable como la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición; así como las actividades complementarias de captación de agua, procesamiento, tratamiento, conducción y transporte.

64. La Ley 9.º de 24 de enero de 1979 establece disposiciones para eliminar y evitar la contaminación del agua para el consumo humano. Los artículos 63 y 79 *ibidem* previeron que cuando se utilice agua lluvia para el consumo humano esta

⁵³ <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/70/169>

deberá cumplir con los requisitos de potabilidad que señale la autoridad competente, teniendo en cuenta que “[...] *toda agua para el consumo humano debe ser potable cualesquiera que sea su procedencia* [...]”.

65. Ahora bien, el Decreto 1898 de 26 de noviembre de 2016⁵⁴ definió esquemas diferenciales para la prestación del servicio de acueducto, el aprovisionamiento de agua para el consumo humano y doméstico, así como el saneamiento básico en zonas rurales. El artículo 2.3.7.1.2.1 *ibidem* indica que los municipios y distritos son responsables de asegurar que los centros poblados rurales cuenten con la infraestructura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; asimismo, precisa que en el caso que el ente territorial identifique razones técnicas, operativas o socioeconómicas que impidan la prestación mediante sistema de acueducto, alcantarillado o el servicio de aseo en los centros poblados rurales, podrá implementar soluciones alternativas.

66. El artículo 2.3.7.1.3.2. *ibidem* establece que las soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico en zonas rurales deberán cumplir con las siguientes condiciones: i) el acceso al agua para consumo humano y doméstico podrá efectuarse mediante un abasto de agua o un punto de suministro, o directamente desde la fuente, acorde con la normativa aplicable a la materia y con las necesidades de la comunidad; ii) el almacenamiento del agua para consumo humano y doméstico podrá realizarse en tanques o dispositivos móviles de almacenamiento; y iii) el tratamiento del agua para consumo humano y doméstico se realizará mediante técnicas o dispositivos de tratamiento de agua.

67. Se debe resaltar que el párrafo del artículo 2.3.7.1.3.2. *ibidem*, establece que “[...] **los administradores de abastos de agua y de puntos de suministro no son personas prestadoras del servicio público de acueducto, la autoridad sanitaria que compete realizará la vigilancia diferencial que privilegie las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de conformidad con los lineamientos que para dicho fin expida el Ministerio de Salud y Protección Social. Los abastos de agua y los puntos de suministro deberán contar con los permisos y autorizaciones ambientales que les sean exigibles según las normas vigentes** [...]” (Destacado fuera de texto).

⁵⁴ “Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”

68. Los puntos de suministro o abastos de agua deben ser administrados por las comunidades beneficiarias de cada proyecto -artículo 2.3.7.1.3.5 *ibidem*-.

69. Los proyectos de soluciones alternativas deben contener⁵⁵: i) un diagnóstico integral y la caracterización de la fuente de abastecimiento de agua; ii) el análisis que sustenta la selección de soluciones alternativas respecto de sistemas de acueducto o alcantarillado, teniendo en cuenta las condiciones técnicas, operativas y socioeconómicas de cada opción y lo concertado con las comunidades beneficiarias; iii) la intervención requerida para construir, rehabilitar, optimizar o proteger los puntos de suministro o abastos de agua, o las soluciones individuales de saneamiento básico; iv) en el caso en que se requieran dispositivos de tratamiento de agua, la selección de los mismos debe incluir la comparación de por lo menos tres opciones. Esta comparación debe incluir las especificaciones técnicas de los dispositivos de tratamiento de agua, su vida útil asociada a la calidad de la fuente abastecedora, los costos de suministro, mantenimiento y reemplazo, así como la garantía que ofrece el fabricante, importador o vendedor sobre el dispositivo y sobre la calidad de sus componentes; y v) los costos de administración, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de los puntos de suministro o abastos de agua.

70. El Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia – Departamento Nacional de Planeación adoptó el documento CONPES 3810⁵⁶ con el objeto general de promover el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, a través de soluciones acordes con las características de dichas áreas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Marco normativo sobre las competencias de las entidades territoriales y de las autoridades ambientales en materia de saneamiento básico

71. Visto el artículo 49 de la Constitución Política, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado, cuya prestación goza de prioridad y se rige por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad.

72. Se trata de un servicio que guarda estrecha relación con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente⁵⁷, el cual se concreta, fundamentalmente, en los deberes de planificación integral de los recursos

⁵⁵ Artículo 2.3.7.1.3.6 del Decreto 1898 de 2016

⁵⁶ Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la Zona Rural

⁵⁷ Artículo 79.

naturales para garantizar el desarrollo sostenible, y de prevención y control de los factores de deterioro ambiental⁵⁸ tales como la contaminación de las aguas o la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios⁵⁹.

73. Visto el artículo 356 de la Constitución Política, con miras a alcanzar estos objetivos, se determinó que el legislador fijaría las competencias de las entidades locales, departamentales y nacionales para la efectiva prestación de los servicios públicos. Además, la citada norma creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios como un mecanismo tendiente a promover su adecuada articulación, con base en los *“principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad”*.

74. Visto el artículo 288 de la Constitución Política, también estableció que *“[...] las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley [...]”*; esto es, el artículo 4 de la Ley 1551 de 6 de julio de 2012⁶⁰, norma que señala lo siguiente:

“[...] Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

⁵⁸ Artículos 80 y 95, numeral 8.

En torno al principio de planificación ambiental, Cfr: Decreto Ley 2811 de 1974, artículos: 9, f); 10, a); 45, d) y g); 188 y ss.; 314, d), h) e i); 316, entre otros.

⁵⁹ Decreto Ley 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 8°, numerales 1° y 8°.

⁶⁰ *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*. [Ley 136 de 2 de junio de 1994]

c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente**.

d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios [...]**.
(Destacado fuera de texto)

75. En igual sentido, el artículo 63 de la Ley 99 agregó que el principio de armonía regional rige a las entidades territoriales, en el siguiente sentido:

[...] Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación [...] (Destacado fuera de texto).

76. Como se observa, los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y armonía regional deben permitir la articulación de las entidades obligadas, en el ejercicio de sus competencias propias, dado que todas ellas interactúan en la prestación del servicio o en la conservación del entorno natural.

77. Así las cosas, al municipio *[...] le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local [...]*, eso sí: *[...] cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen [...]*, conforme a lo dispuesto en los artículos 311 y 367 superiores. Por ello, el artículo 3.º, numerales 10 y 19, de la Ley 136; el artículo 5.º⁶¹ de la Ley 142; y el artículo 862 de la Ley

61 "Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo Municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. [...]

62 "Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: [...].

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos. [...].

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. [...]

388⁶³, precisan que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental es una función que se encuentra a su cargo de forma principal.

78. En cuanto al alcance de las responsabilidades de las Corporaciones Autónomas Regionales, en los términos del artículo 31 de la Ley 99, numerales 2.º, 4.º, 6.º, 8.º, 9.º, 10º, 12.º, 17.º, 18.º, 20.º y 26.º, se tiene que aquellas autoridades están facultadas para: ejercer funciones de vigilancia y control; imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental, y ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente.

79. Así las cosas, aunque el municipio es la autoridad encargada de la prestación adecuada del servicio público, cuando actúa como prestador directo, los principios de la coordinación interinstitucional, concertación, interdependencia de funciones y asistencia, así como los postulados del diálogo y la cooperación multilateral, son factores indispensables para lograr una prestación eficiente de dicho servicio.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

80. Vistos: i) los artículos 63, 82 y 315 numeral 1.º de la Constitución Política; ii) el artículo 5.º de la Ley 9.º del 11 de enero de 1989⁶⁴ y el artículo 2.º de la Ley 769 de 6 de julio de 2002⁶⁵; y, iii) el artículo 5.º del Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998⁶⁶ y el Decreto 1538 de 17 de mayo 2005⁶⁷, sobre el uso y goce del espacio público.

81. La protección del derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público encuentra sustento en normas anteriores a la Constitución Política de 1991. Esto, en tanto el marco normativo sobre los

63 Modificado por el artículo 6 de la Ley 155163 de 6 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.

64 “[...] Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [...]”.

65 “[...] Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones [...]”.

66 “[...] Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial [...]”.

67 “[...] Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 [...]”.

bienes de uso público se remite al Código Civil. El artículo 674 *ibidem* establecía que los bienes de uso público corresponden a aquellos cuyo “[...] uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos [...]”.

82. Por su parte, el artículo 5.º de la Ley 9.º de 1989, incorporó el concepto de espacio público al definirlo como el conjunto de inmuebles destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden a los límites de los intereses individuales, tal como se transcribe a continuación:

*“[...] [A]rtículo 5º. Entiéndase por espacio público el **conjunto de inmuebles públicos** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, **por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.**”*

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]”.

83. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar una protección expresa de rango constitucional al espacio público, compatible con el Estado Social de Derecho. Al respecto, la Corte Constitucional⁶⁸ consideró que “[...] [s]in duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como **la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes [...]**” (Destacado fuera del texto).

84. El artículo 63 de la Constitución Política señala que “[...] [l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras

⁶⁸ Corte Constitucional, Sala Plena (16 de abril de 2002). Sentencia C-265 de 2002. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]”.

85. Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política, prevé que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “[...] *velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular [...]*”.

86. Asimismo, el artículo 88 *ibidem* establece que “[...] *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con [...] el espacio [...]*”.

87. En tal sentido, el derecho constitucional al espacio público, instituido expresamente en los artículos 82 y 88 de la Constitución Política bajo el título de los “*Derechos Colectivos y del Ambiente*” impone al Estado y, por ende, a sus autoridades, el deber de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común. A su vez, le exige ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial.

Marco normativo sobre el uso del suelo y su reglamentación a través de los planes de ordenamiento territorial

88. Vistos: i) el artículo 313 de la Constitución Política; ii) el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 152 de 15 de julio de 1994⁶⁹; iii) la Ley 388 de 18 de julio de 1997⁷⁰, en especial, los artículos 8, 9, 11, 14, 15, 20 y 30.

89. Conforme al numeral 7.º del artículo 313 de la Constitución Política, sobre competencia de los concejos municipales y distritales, establece que a los concejos les corresponde, en su territorio, “[...] *Reglamentar los usos del suelo [...]*”.

90. Dicha reglamentación tiene lugar mediante los planes de ordenamiento territorial y, al efecto, el artículo 41 de la Ley 152, sobre planes de acción en las entidades territoriales, establece que, en los municipios, además de los planes de desarrollo, debe existir “[...] *un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia [...]*”.

⁶⁹ “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo”.

⁷⁰ “Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

91. El artículo 8.º de la Ley 388⁷¹, modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021⁷², sobre la acción urbanística, la define como aquella referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Esa norma enumera a título enunciativo como acciones urbanísticas que deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial, entre otras, las siguientes: i) “[...] *Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana [...]*”; “[...] *[l]ocalizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos [...]*”; iii) “[...] *[l]ocalizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística [...]*”; iv) “[...] *[i]dentificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados [...]*”. La norma establece adicionalmente que estas acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la ley.

92. La Ley 388 en su artículo 9 establece, sobre los planes de ordenamiento territorial, que “[...] *es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal [...]*”; y lo define “[...] *como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo [...]*”, el cual, en los términos del artículo 11, está integrado por los siguientes componentes: i) general, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; ii) urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y iii) rural, constituido por “[...] *las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo [...]*”.

93. El componente rural de los planes de ordenamiento territorial fue desarrollado por el numeral 3.º del artículo 14 de la Ley 388, que establece que

⁷¹ Vigente para la fecha de los hechos y, en especial, en que se expidió la licencia ambiental.

⁷² “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”

este, entre otros aspectos, debe contener, por un lado, “[...] [e]l señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera [...]”; y, por el otro, la “[...] delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios⁷³ o de disposición final de desechos sólidos o líquidos [...]”.

94. Ahora bien, el artículo 15⁷⁴ *ibidem*, modificado por la Ley 902 de 26 de julio de 2004⁷⁵ y reglamentado por el Decreto 4002 de 2004⁷⁶, sobre normas urbanísticas, las clasifica en: i) estructurales; ii) generales; y iii) complementarias. En relación con las “normas urbanísticas estructurales”, las define como aquellas “[...] que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados [...]”; en consecuencia, la disposición incluye en los numerales 1.1 al 1.5., dentro de las normas urbanísticas estructurales, por un lado, las que “[...] clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley [...]”; y, por el otro, “[...] [l]as que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación [...]”.

⁷³ En sentencia de 8 de marzo de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del expediente núm. 110010324000200900113-00, con ponencia del Consejero de Estado doctor Oswaldo Giraldo López, sobre las actividades que hacen parte del servicio público de aseo, entre ellas la disposición final de residuos, se dijo: “[...] Vista la regulación legal de la materia, lo que se puede concluir hasta aquí es que el concepto de servicio público de aseo depende de la existencia misma del residuo o desecho y por supuesto, parte de la base de regular actividades como su recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, sin que se vislumbre ninguna clasificación. (...) [E]l servicio ordinario de aseo es todo aquél que no se encuentre dentro de las previsiones catalogadas como especiales previstas en ese mismo Decreto, lo que implica que TODA actividad de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos constituye un servicio público de aseo, pues el calificado como “ordinario” incorpora todo aquel que no tiene la connotación de especial. Desde esta perspectiva, cuando se trata de la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y hospitalarios, se evidencia que no corresponde exclusivamente a un tema ambiental, pues tales actividades constituyen también servicios públicos, por lo que debe definirse si son ordinarios o especiales, de conformidad con las normas que regulan la materia. A este respecto se observa que, de acuerdo con la definición transcrita del servicio especial de aseo, se incluye en ella todo lo relacionado con las actividades de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados o tratados normalmente por la persona prestadora del servicio [...]”.

⁷⁴ Modificado por el artículo 1.º de la Ley 902 de 2004.

⁷⁵ “Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

⁷⁶ “Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.”

95. El Capítulo IV de la Ley 388, sobre clasificación del suelo, y, en especial, el artículo 30, sobre clases de suelo, dispone que “[...] *[l]os planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección [...]*”; y, en relación con el suelo rural, el artículo 33 establece que “[...] *[c]onstituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas [...]*”.

96. Teniendo en cuenta lo establecido en los artículo 30 y 33 *ibidem*, el artículo 35 de la Ley 388, sobre suelo de protección, establece que este se encuentra “[...] *[c]onstituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases (incluida la rural), que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse [...]*”.

97. En todo caso, es importante resaltar que, en los términos del artículo 20 *ibidem*, sobre obligatoriedad del plan de ordenamiento territorial, “[...] *[n]ingún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo [...]*”.

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, 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 [...]»⁷⁷.

100. De igual forma, esta Sección, mediante sentencia proferida el 7 de abril de 2011⁷⁸, 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 propiedad⁷⁹; 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 propio⁸⁰; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, promoviendo su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible⁸¹.

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 estos⁸². 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 otros⁸³.

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

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, radicación número: AP-2005-00901, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

⁷⁸ 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).

⁷⁹ Inciso segundo del artículo 58 de la Constitución Política.

⁸⁰ Artículo 95, numeral 1 de la Constitución Política.

⁸¹ Artículo 3.º de la Ley 388 de 1997.

⁸² Artículo 5.º de la Ley 388 de 1997.

⁸³ 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).

urbanas o rurales— con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la colectividad. En efecto, esta Sección⁸⁴ 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 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 general⁸⁵.

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.

⁸⁴ 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).

⁸⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 29 de noviembre de 2010, CP. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación 250002326000200401474-01.

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 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 del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

110. Desde el punto de vista constitucional, este derecho colectivo tiene su fundamento en el artículo 2.º de la Constitución Política⁸⁶.

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

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

110.3 Desde una perspectiva legal, la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁸⁷, como “[...] *un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible [...]*”.

110.4 El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ha sido objeto de análisis por esta Corporación⁸⁸, según la cual “[...] *este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no*

⁸⁶ “[...] 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 [...]”.

⁸⁷ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

⁸⁸ Sección Primera. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 18 de mayo de 2017. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)

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 [...]”.

110.5 En suma, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles 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 preventivos que resulten necesarios y adecuados para salvaguardar, de manera efectiva, los derechos de la comunidad que resulten amenazados por previsibles desastres naturales o antrópicos.

110.6 De los anteriores recuentos normativo y jurisprudencial se puede concluir, por un lado, que el derecho e interés colectivo relativo 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 como los de seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, seguridad y salubridad públicos, entre otros; y, por el otro, que se trata de un derecho e interés colectivo que se sustenta en el principio de primacía del interés general.

Marco general de la competencia de los municipios en materia de prevención de desastres

111. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el Estado colombiano se define como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, en la cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

112. Ante las situaciones de vulnerabilidad por las condiciones del suelo o amenazas similares, el Estado ha promovido un sistema, el cual tiene como

objetivo crear una política pública sólida para la identificación y evacuación de tales zonas, con miras a garantizar los derechos y los bienes de sus habitantes.

113. El artículo 2 de la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁸⁹ establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. La norma dispone en su tenor literal:

“[...] En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades [...].”

114. En virtud del principio de responsabilidad, la ley determinó como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a: i) las entidades públicas, ii) entidades privadas y iii) la comunidad, de allí que disponga que la gestión del riesgo debe desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de todos los agentes que intervienen.

115. Entre las entidades públicas, los municipios fueron instituidos en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política como la entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado, a la cual corresponde ordenar el desarrollo de su jurisdicción, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y a los concejos municipales como los encargados de reglamentar el uso del suelo.

116. Un primer referente en materia de gestión del riesgo es la Ley 9 de 11 de enero de 1989³¹ que establece, dentro de los planes de desarrollo municipal, la reserva de tierras para la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y la posibilidad de expropiación de tierras con esa finalidad, para lo cual, los alcaldes deben levantar un inventario sobre los asentamientos que se encuentren en alto riesgo, y tomar las medidas de precaución y de reubicación.

117. La Ley 388 complementó el anterior mandato y dentro de sus objetivos señaló: *“[...] establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso*

⁸⁹ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes [...]” y “[...] [g]arantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres [...]”.

118. A su vez, el literal “d” del artículo 10 de la Ley 388 prevé la necesidad de que los municipios establezcan dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial, políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, en especial en lo que a la zona urbana y su expansión se refiere.

119. Más recientemente, la Ley 715 reiteró la responsabilidad de los municipios con respecto a la prevención y atención de desastres dentro de su jurisdicción, así:

*“[...] **Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: [...]*

76.9. En prevención y atención de desastres

Los Municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos [...].”

120. La Ley 1523 asigna a la administración distrital y municipal, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la directa e inmediata responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de los desastres, en los siguientes términos:

*“[...] **Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional.** Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. **El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.***

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública [...]” (Destacado fuera de texto).

121. Esta Sección⁹⁰, con ocasión de una acción popular interpuesta por hechos similares que se verificaron en el Municipio de Dosquebradas, abordó ampliamente el análisis de las competencias de los municipios en lo que tiene que ver con la atención y prevención de desastres, en los siguientes términos:

*“[...] Como bien lo expresa la jurisprudencia constitucional, ese deber genérico ha sido concretado en distintos preceptos de carácter legal, de manera específica y en relación con la materia que nos ocupa, la Ley 715 de 2001
[...]*

*Las anteriores normas se complementan con los diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997 los cuales destacan **la importancia de la prevención de desastres dentro de la planeación del ordenamiento territorial municipal.***

*El artículo 1º señala entre los objetivos de la Ley el establecimiento de los mecanismos que permitan al Municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial **y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes;** garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y **permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres;** promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*

*Por su parte, el artículo 8º establece que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo y **menciona entre las acciones urbanísticas “localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística”.***

En el mismo sentido el artículo 10º supra prescribe que “en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los Municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.

Así pues, los entes Municipales cuentan con sendas competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales pueden ser financiadas con

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 13 de noviembre de 2014; proceso identificado con número único de radicación 17001-23-33-000-2012-00286-01, C.P. María Elizabeth García González.

recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos [...]”.

122. Administrativamente, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y, el manejo de los desastres en el área de su jurisdicción, en la forma señalada por el artículo 14 de la Ley 1523.

123. Lo anterior sin perjuicio de las competencias que, en materia de gestión del riesgo, ostentas otras autoridades públicas, como las corporaciones autónomas regionales y los departamentos, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público

124. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, por patrimonio público debe entenderse: “[...] *la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva [...]*”, y agrega que “[...] *su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos[.] en consecuencia[.] toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa [...]*”⁹¹.

⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 31 de mayo de 2002, Rad. No. 25000 23 24 000 1999 9001 01. C.P.: Ligia López Díaz.

125. De igual forma, la Sección Tercera de esta Corporación mediante sentencia de 8 de junio de 2011⁹², agregó que ese “*conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado*”, deben estar adecuadamente destinados a la finalidad que se les ha señalado, constitucional y legalmente, con criterios de eficacia y rectitud.

126. Posteriormente, esta Sección, en sentencia de 11 de abril de 2019⁹³, indicó que “[...] *el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se ve afectado, de manera exclusiva, cuando a dicho patrimonio se le da una destinación contraria a derecho o cuando se evidencia su mengua[,] sin que ello obedezca a una causa justificada en el orden jurídico imperante, sino también cuando, como consecuencia de una conducta activa u omisiva reprochable desde el punto de vista jurídico, los recursos económicos no se encuentran disponibles para ser utilizados conforme el ordenamiento lo indica, es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que le fueron atribuidas a las entidades que se encuentran a cargo del cumplimiento de la función administrativa [...]*”.

127. Así pues, la defensa del patrimonio público estudia dos elementos: i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si esta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo⁹⁴.

Marco normativo del derecho colectivo de los consumidores y usuarios

128. El Consejo de Estado ha reconocido y amparado como derecho colectivo el de los consumidores y usuarios, con base en “[...] *el desarrollo de la habilitación al legislador para reconocer otros derechos de esta índole contenida en esta disposición, el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 [...]*”. Al respecto, este Tribunal ha sostenido lo siguiente:

“[...] Se trata, con todo, de una decisión legal que tiene un firme sustento constitucional. El reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución, de los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población, al cual se reconoce un conjunto de derechos y en relación con el cual se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y servicios una serie de responsabilidades y deberes, envuelve una decisión del constituyente estructurante del orden constitucional económico, a la par que ofrece cobertura

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil once (2011), Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Radicación número: 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP)

⁹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00077-02.

⁹⁴ *Ibidem*, pie de página 27.

suficiente y explica esta determinación del legislador. Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión “los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos [...]”⁹⁵.

129. El artículo 78 de la Constitución dispone la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, atribuyendo responsabilidad en los casos que se atente contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

130. En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Constitución Política, como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características y la posición que ocupa tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios.

131. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa⁹⁶.

132. Dada su posición de inferioridad y necesidad de protección, el artículo 78 Superior es explícito en señalar ámbitos que involucran a consumidores y usuarios en los cuales el Estado debe centrar su atención. Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así

⁹⁵ Sentencia de 3 de junio de 2010, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-01737-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso. Respecto de la legítima coexistencia de mecanismos de amparo de derechos individuales con acciones populares, véase la sentencia del 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00617-01(AP). También, de esta misma Sala de Decisión, ver la sentencia de 20 de junio de 2013. C.P: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 25000-23-24-000-2010-00618-01.

como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y servicios. De aquí el carácter tuitivo del Derecho del Consumo y su preocupación por modular los principios clásicos del derecho privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia.

133. La protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades. En desarrollo de esta responsabilidad se han expedido normas como el Decreto 3466 de 1982 o, recientemente, la Ley 1480 de 12 de octubre de 2011⁹⁷, en virtud de las cuales se establece que los consumidores y usuarios tienen, entre otros, derecho a: i) que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores⁹⁸; ii) a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación⁹⁹; o iii) a recibir protección contra la publicidad engañosa¹⁰⁰.

134. En relación con esto último, se ha establecido la prohibición de publicidad engañosa¹⁰¹, entendida como *“[a]quella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión”*¹⁰² y se ha impuesto una especial carga de advertencia en cabeza de los productores y distribuidores de bienes nocivos para la salud de las personas¹⁰³. El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de proteger a este grupo conlleva una afectación del derecho colectivo proclamado por el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 susceptible de ser amparado en sede de acción popular [...].”

⁹⁷ “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.

⁹⁸ Artículo 3.1.2 del Estatuto del Consumidor.

⁹⁹ Artículo 3.1.3 ídem.

¹⁰⁰ Artículo 3.1.4 íbidem.

¹⁰¹ ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES Y RESPONSABILIDAD. Está prohibida la publicidad engañosa. El anunciante será responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados.

¹⁰² Artículo 5.13 del Estatuto del Consumidor.

¹⁰³ ARTÍCULO 31. PUBLICIDAD DE PRODUCTOS NOCIVOS. En la publicidad de productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud, se advertirá claramente al público acerca de su nocividad y de la necesidad de consultar las condiciones o indicaciones para su uso correcto, así como las contraindicaciones del caso. El Gobierno podrá regular la publicidad de todos o algunos de los productos de que trata el presente artículo. PARÁGRAFO. Lo dispuesto en este artículo, no podrá ir en contravía de leyes específicas que prohíban la publicidad para productos que afectan la salud.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa

135. La moralidad administrativa fue establecida como un derecho e interés colectivo en los artículos 88 Constitución de la Política¹⁰⁴ y 4.º de la Ley 472¹⁰⁵. Asimismo, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, constituye un principio orientador de la función administrativa.

136. La jurisprudencia de esta Corporación se ha encargado de desarrollar sus características y alcance. La Sección Primera, en sentencia proferida el 21 de julio de 2018, sobre el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, consideró lo siguiente:

“[...] En Sentencia de Unificación de 13 de febrero de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, tuvo la oportunidad de explicar los alcances del derecho colectivo a la moralidad administrativa, así:

[...] Respecto de la moralidad administrativa, se ha señalado que si bien es un concepto jurídico indeterminado, en todo caso, la actuación de la administración debe estar direccionada a la satisfacción del interés general y realizarse dentro del marco de los fines establecidos por la Constitución y la ley.

En ese sentido la Sección Tercera de esta Corporación señaló: «[...] en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley». [...]»¹⁰⁶.

137. El derecho colectivo a la moralidad administrativa exige que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas, por una parte, actúen de conformidad con los deberes establecidos en las normas o que se deriven de los principios generales del derecho y, por la otra, se ciñan al cumplimiento del interés general en sus actuaciones.

138. El derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa se relaciona con el ejercicio de la función pública según los mandatos del Estado Social de Derecho y, en especial, con el manejo correcto de los bienes y dineros públicos.

¹⁰⁴ “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, **la moral administrativa**, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (...)” (Resaltado fuera de texto original).

¹⁰⁵ Literal b).

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, sentencia proferida el 21 de julio de 2018.

139. En conclusión, la moralidad administrativa incluye, desde su concepción como principio de la función pública¹⁰⁷, un precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho colectivo¹⁰⁸, alcanza una connotación subjetiva que se traduce en la posibilidad de su control judicial por parte de la comunidad, a través de la acción popular.

140. Para que se configure su trasgresión, desde el punto de vista del interés colectivo susceptible de protección, debe concurrir, por regla general, un elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y uno subjetivo relacionado con la demostración de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública.

Análisis del caso concreto

141. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en primera instancia, el 1 de octubre de 2021.

142. En efecto, las pruebas relevantes para resolver el caso concreto son las siguientes:

143. Copia del Certificado de Registro de Instrumentos Públicos de Cali¹⁰⁹ del predio “RURAL” identificado con núm. de Matrícula 370-192670. En la “**DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS**” se establece que está “[...] **CONTENIDA EN LA SUCESIÓN DE MARÍA REMEDIOS CARGIA PROTOCOLIZADA POR ESCRITURA # 128 DE JULIO 7 DE 1910 NOTARIA 2 DE CALI, DECRETO 1711 DEL 06-07-84) SEGÚN ESCRITURA #4535, DE 29-12-88 NOTARIA 8. DE CALI, ANOTACIÓN #21 EL AREA ACTUAL ES DE: 54**

¹⁰⁷ Constitución Política “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

¹⁰⁸ Constitución Política “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

¹⁰⁹ Cfr. 113 a 124 del documento electrónico denominado “3ED_000PARTE1EXPEDIEN”.

HECTAREAS (540.000 m²) – DE ESTA MAYOR EXTENSIÓN SE DESCUENTAN 450M2. SEGREGADOS (sic) POR SENTENCIA 044 DEL 6 DE JUNIO DE 2008 JUZGADO 15 C.CTO. CALI. TURNO 2008.65487. [...] **COMPLEMENTACIÓN:** [...] **DIRECCIÓN DEL INMUEBLE** [...] Tipo de Predio: RURAL [...] 1) LOTE MODELIA [...].”

143.1 En el documento se evidencian 45 anotaciones de las cuales se resaltan: i) que la señora “LOPEZ DE ACEVEDO CARMEN”, en virtud de decisiones judiciales y liquidaciones parciales de sociedades fue adjudicataria respectivamente de “DERECHOS 3 PARTE EN SUCESIÓN” y de transferencias de dominio incompleto; ii) que posteriormente el señor “ACEVEDO LOPEZ ALVARO” fue adjudicatario del derecho de dominio incompleto, en “ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN DERECHO COMÚN Y PROINDIVISO EQUIVALENTE A LA TERCERA PARTE, ADQUIRIDO POR LA CAUSANTE SEGÚN ANOT. #006” adquirida por la causante, señora “LOPEZ VDA DE ACEVEDO CARMEN”.; iii) que posteriormente el señor “ACEVEDO LOPEZ ALVARO” fue adjudicatario del derecho de dominio incompleto, en “ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN DERECHO EQUIVALENTES UNA TERCERA PARTE QUE LE CORRESPONDE A LA CAUSANTE CARMEN LOPEZ V. DE ACEVEDO EN LA SUCESION ILIQUIDA DE SU HERMANA MAGDALENA LOPEZ HERRERA, QUIEN ADQUIRIÓ SEGÚN ANOT. #009” adquirida por la causante, señora “LOPEZ VDA DE ACEVEDO CARMEN”; iv) anotación mediante declaración notarial en la que se indica que el lote de terreno matriculado tiene un área de 54 hectáreas; v) diversas anotaciones de embargo y desembargo por procesos judiciales; vi) anotación realizada por el “MUNICIPIO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACIÓN MUNICIPAL” identificada con núm. 026 de 10 de julio de 1991, en la que se registró el Oficio 12063 de la Alcaldía Municipal de Cali con la siguiente especificación: “999 OFERTA DE COMPRA DE LOS DERECHOS QUE POSEE EL SR. ALVARO ACEVEDO LOPEZ, ENAJENACIÓN VOLUNTARIA SOBRE UN PREDIO CON AREA DE 206.887 M2 DETERMINADO POR SUS LINDEROS ESPECIALES QUE HACE PARTE DEL INMUEBLE DESCRITO EN ESTE FOLIO, DE CONFORMIDAD CON EL ART. 13 DE LA LEY 9. DE 1989. **A PARTIR DE LA FECHA DE ESTA INSCRIPCIÓN EL INMUEBLE QUEDA POR FUERA DEL COMERCIO** [...]”; vii) anotaciones núms. 28 y 29 en las que consta, por un lado, “650 CANCELACIÓN DE OFERTA DE COMPRA” y, por el otro, el registro de “VENTA DERECHOS PROINDIVISOS LOTE CON AREA DE 206.887 M2” que realiza el señor ACEVEDO LOPEZ ALVARO” al “MUNICIPIO DE

CALI.DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACIÓN MUNICIPAL FONDO ROTATORIO DE TIERRAS URBANAS”; viii) la adquisición del “MUNICIPIO DE CALI, FONDO ROTATORIO DE TIERRAS URBANAS” de “50.000 M2” a “MORENO BLANCO GLORIA STELLA”, que hiciera esta última por compraventa de derechos proindivisos que hicieran “TORO CADAVID CARLOS ARTURO” y “NAVARRETE DURAN JORGE OSWALDO”, por adquisición a “ACEVEDO LOPEZ ALVARO”; ix) el registros posteriores de “DEMANDA[s] [por] PROCESO[s] DE PRESCRIPCIÓN”, “DE DECLARACIÓN DE PERTENENCIA POR PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO” contra “ACEVEDO LOPEZ ALVARO Y PERSONAS INDETERMINADAS”, “SOCIEDAD RODRIGO GUTIÉRREZ Y CIA S. EN C. EN LIQUIDACIÓN”, en cumplimiento de oficios remitidos por autoridades judiciales, presentadas por “YACUMAL CARVAJAL MARINA”, “ALMANZA SABOGAL MARIA AGRIPINA” (cancelada por orden judicial anotación 45), “MARTINEZ JIMENEZ VELIA”, “MELO CALDERON FLAVIO EDMUNDO”, “MORENO BENAVIDES MARY ELENA”, “SILVA MARIA GABBY” (cancelada por orden judicial anotación 43) y “GUTIERREZ URBANO ARCESIO” (cancelada por orden judicial anotación 37 y con declaración judicial de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio sobre un lote de terreno de 450 m² en anotación 38).

144. Copia de la escritura pública 8428 de 30 de diciembre de 1972¹¹⁰, por medio de la cual se constituye una sociedad comercial denominada “LAS TRES CRUCES LIMITADA”, cuyo objeto es la explotación económica, en el desarrollo de proyectos, agrícolas, ganaderos, forestales, mineros, urbanísticos, comerciales o industriales, de un globo de terreno ubicado en el “Cerro de las Tres Cruces” situado en el Municipio de Cali, de propiedad en común y proindiviso de los sucesores de “Angela Lozano vda, de López”.

145. Copia de las escrituras públicas¹¹¹ núms. 4535 de 29 de diciembre de 1988, otorgada por el señor “ALVARO ACEVEDO LOPEZ” con el objeto de clarificar que el área total de la finca la Morelia corresponde a 54 hectáreas o 540.000 m²; y 888 de 28 de mayo de 1992 en la que consta un contrato de compraventa y permuta entre Jorge Oswaldo Navarrete Durán y la compradora Gloria Stella Moreno Blanco, sobre un lote de terreno ubicado en el Cerro de las Tres Cruces, con un área de 50.000 m²; que hace parte de uno de mayor extensión distinguido con el número predial Y012-127-01 y la matricula inmobiliaria núm. 370-0192670 que colinda por el “[...] Norte: con terrenos de Carvajal y Compañía Ltda. En 400

¹¹⁰ Folios 23 a 33. Archivo denominado: “[...] 5ED_003MEMORIALPRUEBAS [...]”.

¹¹¹ Cfr. Fls.

metros: SUR; con IKE y compañía Ltda en 340 metros: ORIENTE: con terrenos comprados por el Distrito de Cali sobre la Cota 1.250 con una extensión de 390 metros. OCCIDENTE: Con terrenos de Álvaro Acevedo López en una extensión de 255 metros sobre la Cota 1.282 [...]”.

146. Copia de la Escritura Pública núm. 4504 de 23 de septiembre de 1991¹¹² en la cual se hace constar el contrato de compraventa entre el otorgante “ALVARO ACEVEDO LOPEZ” y el “MUNICIPIO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACIÓN MUNICIPAL – FONDO ROTARIO (sic) DE TIERRAS URBANAS”, por valor de \$144.820.900,00 sobre los derechos proindiviso y la posesión material de más de 20 años sobre el lote de terreno ubicado en el Cerro de las Tres Cruces con un área de 206.887 metros cuadrados distinguido con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670, “con exclusión de los derechos de posesión radicados en las mejoras allí ubicadas, compradas por el MUNICIPIO DE CALI, y protocolizadas mediante las escrituras públicas números 235 [...] 576 [...] 2228 [...]”, con la claridad de que los linderos son los siguientes: “[...] **LINDEROS GENERALES: NORTE**, con zanjón de Santa MONICA y el CERRO DE LAS TRES CRUCES. **SUR**, con terrenos que fueron del señor JUAN ANTONIO ESCOBAR, con los del actual comprador RAMON HERRERA VELEZ y con zanjón de MALLARINO de por medio. **ORIENTE**, con la finca del señor EUSEBIO VELASCO y JOSE ANTONIO BORRERO, denominada SANTA MONICA. **OCCIDENTE**, con terrenos del actual comprador y de la Iglesia de SAN NICOLAS. **LINDEROS ESPECIALES** que determinan el área requerida en la presente compraventa y de acuerdo con el plano de levantamiento del predio a escala 1:2000 elaborado por el MUNICIPIO DE CALI SECRETARIA DE PROGRAMAS ESPECIALES DE LA ALCALDIA, teniendo como base el elaborado por CATASTRO MUNICIPAL sobre el área de las TRES CRUCES [...]”¹¹³.

147. Copia del Oficio DJC-1375-91 de 29 de agosto de 1991 suscrito por una comisión conformada por miembros de la división jurídica de la Contraloría Municipal Santiago de Cali¹¹⁴, dirigido al Contralor Municipal de Cali, en el cual se conceptúa en relación con las negociaciones celebradas entre el Municipio y el señor Álvaro Acevedo López sobre los terrenos correspondientes al predio “La Morelia”, en el cual se realizan las siguientes recomendaciones:

¹¹² Cfr. Fls. 125 a 134 del documento electrónico denominado “3ED_000PARTE1EXPEDIEN”.

¹¹³ Folio 125 a 132. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹¹⁴ Folio 151 a 156. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

“[...]1. Debemos aclarar que no presentamos oposición a cualquier negociación que se realice entre el Municipio y el señor Álvaro Acevedo López o cualquier otra persona que demuestre tener derechos en la zona declarada de utilidad pública por el Concejo Municipal; con lo que no se encuentra de acuerdo esta Comisión, es con la pretensión de vendersele al Municipio unos derechos de dominio sobre un terreno sin saber expresamente su cabida y linderos, generando unas graves consecuencias por este hecho, puesto que el precio que se está pagando en la presente promesa de compra-venta al señor Acevedo podría estar violando el artículo 381 del actual Código Fiscal.

2. Debe efectuarse por parte de la Administración un estudio serio frente a todas las personas que se consideren con derecho sobre los predios ubicados en las Tres Cruces y sobre los cuales el Concejo Municipal confirió facultades para contratar; para tal efecto consideramos de gran importancia un aviso público al cual puedan acudir quienes se consideren con derechos.

3. De este llamado el Municipio podrá tener clara visión para establecer ahora si, cuáles son las extensiones de cada uno de los vendedores, y de esta forma le quedara fácil con los títulos delimitar áreas y ofrecer precios sobre bases reales.

4. En ultimas no podemos descartar como sugerencia a la Administración la situación comprendida en la Ley 09 de 1989 en materia de expropiación, ya que consideramos se cumplen todos los elementos de la norma para ser aplicado ese procedimiento de adquisición.

5. El Contralor de acuerdo al contenido de los artículos 315, numeral 4, 650 literal c) y 654 literal a), y fundamentados en las inconsistencias observadas en el proceso de contratación, creemos debe abstenerse de refrendar tanto el contrato como el certificado de Reserva Presupuestal; en este caso si la Administración de todas formas culmina el Acto Administrativo, debe tener muy importantes fundamentos de legalidad sobre la negociación, por lo tanto, y con todas las recomendaciones efectuadas antes del Acto, es saludable para la Administración y la Comunidad que se adelante la función constitucional delegada a las Contralorías, como es la de ejercer el control posterior.

6. Otra inconsistencia legal presentada en el contrato de Promesa de Compra-venta es aquella en la cual el pago del precio se efectuara en los términos previstos en el contrato, acompañados de copia de escritura registrada; es decir, una vez realizado el contrato de Compra-venta en los términos y procedimientos señalados para la adquisición de bienes inmuebles: artículos 380 del Código Fiscal en concordancia con el artículo 144 del Decreto 222 de 1983. Situación por la cual el señor Contralor no le corresponde refrendar un contrato de promesa de compra-venta, ni certificar reservas para el pago [...]”.

148. Copia del Oficio núm. 6116 de 15 de abril de 1999, con asunto “[r]adicado interno 2719 de 12 de abril de 1999 Normatividad Urbanística Bataclán”, expedido por el Jefe de División de Equipamiento, Zonificación y Nomenclatura del Distrito de Santiago de Cali, dirigido al señor Harold Argote Silva, en el que se informa lo siguiente:

“[...] En respuesta a su petición, relacionada con la normatividad urbanística del barrio Bataclán, se le informa:

- **Bataclan no aparece identificado como barrio**, por lo tanto no tiene código de identificación a nivel de barrio, según Cali Datos y Cifras 1998.

No obstante aparece el sector denominado Altos de Normandía - Bataclán – Bataclan, con código 0297.

- **Acorde con lo establecido en el Estatuto de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas para el Municipio de Santiago de Cali (Acuerdo 30 del 21 de diciembre de 1994, reformado por el Acuerdo 10 del 16 de diciembre de 1994), el sector Altos de Normandía - Bataclán -Bataclan corresponde a área de actividad de Parque, Cultura y Recreación (Parque Bataclan) y a partir de la cota 1250 metros, el Parque del Cerro de las Tres Cruces.**

Los usos permitidos en el Área de Actividad de Parque, Cultura y Recreación son los siguientes: Jardines Botánicos, Canchas deportivas, Restaurantes campestres, Teatros o cines al aire libre, Parques de diversión, Gimnasios y Centros deportivos, Recreación pasiva.

En la parte alta del parque se pueden ubicar complejos turísticos y recreacionales.

La ocupación permitida en cada predio, será del 15% del área total del mismo, y el resto se destinará a reforestación obligatoria. La autoridad ambiental competente determinará la necesidad de licencia ambiental para los usos del suelo descritos.

No serán ocupables los predios con pendientes superiores a 45 grados, considerandos en el Estatuto como áreas no ocupables.

Finalmente, le aclaramos que todo tipo de intervención en la zona verde deberá cumplir con el Decreto 078 de febrero/ 99, para efectos de tramitar la Licencia de Intervención [...]”¹¹⁵ (Destacado fuera de texto).

149. Copia de la Resolución núm. D-087 de 2 de julio de 2003 “[...] Por medio de la cual se dilucida una imprecisión cartográfica surgida en los planos oficiales adoptados por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Santiago de Cali, Acuerdo 069 de 2000 [...]”, expedida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en el que se resuelve lo siguiente:

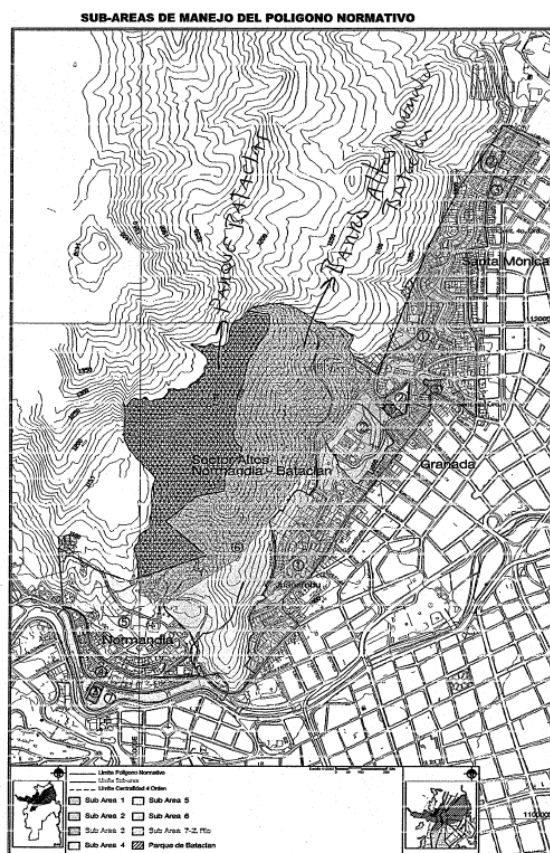
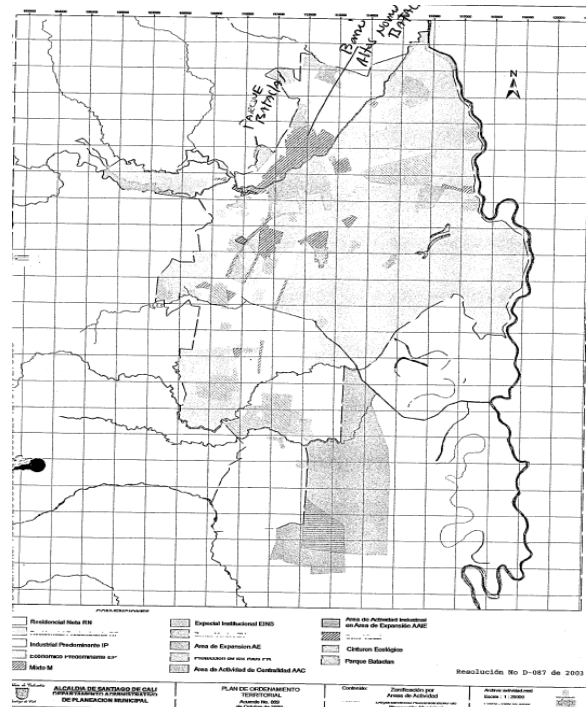
[...] ARTÍCULO PRIMERO: Modificar los planos correspondientes a “ZONIFICACION POR AREAS DE ACTIVIDAD” y “TRATAMIENTOS”, adoptados por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Santiago de Cali (Acuerdo 069 del 26 de octubre de 2000), en el sentido de precisar la clasificación que presenta la porción del territorio municipal localizada en el Cerro de las Tres Cruces y comprendida entre la cota 1.250 m.s.n.m. y el perímetro urbano modificado por el POT, asignándole la clasificación de Parque Natural de manera consecuente con la clasificación dada por el mismo POT al resto de los terrenos ubicados en el Cerro de las Tres Cruces. La delimitación del área referida es la siguiente:

Partiendo del punto de cruce entre la cota 1,250 m.s.n.m. y el perímetro urbano (Quebrada Santa Mónica) aguas arriba hasta el vértice No. 19 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido norte – sur siguiendo la línea del Perímetro Urbano (cota 1.200 m.s.n.m.) hasta el vértice No. 20 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido nororiente - suroccidente siguiendo la línea del Perímetro Urbano hasta el vértice No. 21 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido nororiente - suroccidente siguiendo la línea del Perímetro Urbano hasta el vértice No. 22 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido noroccidente - suroriente siguiendo la línea del Perímetro Urbano hasta el punto de cruce con la cota 1.250 m.s.n.m.; desde esta punto en sentido sur - norte siguiendo la cota 1.250 m.s.n.m. hasta cerrar con el primer punto descrito. [...]”¹¹⁶.

¹¹⁵ Folio 227 a 228. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹¹⁶ Folio 276 a 277. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

150. Copia de la Ficha Normativa Urbana del Departamento Administrativo de Planeación Municipal¹¹⁷, donde se evidencia imágenes de la ubicación del sector Altos de Normandía - Bataclán y Parque Bataclan.



151. Copia del Oficio núm. 8726 de 11 de julio de 2005¹¹⁸ suscrito por el Subdirector del Plan de Ordenamiento Territorial y Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, en el cual se

¹¹⁷ Folios 278 y 279 Archivo denominado: "[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]".

¹¹⁸ Folio 71. Archivo denominado: "[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]".

reafirmó el contenido del Oficio 4482 de 12 de abril de 2005 en tanto a los requisitos y procedimientos para acciones de mejoramiento urbano, como la instalación de alumbrado público en el sector de "Bataclán" y, en general, en todos los asentamientos humanos de desarrollo incompleto. También aborda las preocupaciones sobre construcciones en zonas inestables de vías principales, enfatizando la necesidad de inversiones significativas y de justificación técnica y financiera para tales desarrollos, destacando que no todos los proyectos habitacionales se consideran adecuados para avance debido a los parámetros técnicos, financieros y del bien común que deben observarse. Sumado a la regularización vial y urbanística del sector Normandía - Bataclán, en el cual se sugiere que la comunidad debe estar consciente de que regularizar no implica *"legalizar la ocupación"*, sino cumplir con los requisitos urbanísticos del Plan de Ordenamiento Territorial, contenido en el Acuerdo 069 de 2000, y otras normativas complementarias.

152. Copia del Oficio de 12 de septiembre de 2006 suscrito por el Subdirector del POT y Servicios Públicos del Distrito de Santiago de Cali¹¹⁹, en el que se reitera las características del proceso de regularización vial y urbanística y se precisa que este proceso no corresponde la legalización de la ocupación de los predios.

153. Copia de los Oficios de 26 de septiembre de 2006¹²⁰ suscrito por un abogado de la Secretaría de Vivienda Social de Cali en el que informan al presidente de la JAC, sector Normandía Bataclán, que esa Secretaría *"[...] iniciará el Proceso de Regularización Vial y Urbanística, una vez el Comité de Planificación de la comuna determine por Situado Fiscal el sector a regularizar [...]"*.

154. Copia de la Circular núm. 001454 de 8 de febrero de 2007 expedida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación, en el cual se hace una interpretación legal para la aplicación de la normativa de los predios privados ubicados en la sub área 6 de la ficha normativa del polígono normativo 19 de la Pieza Urbano Regional, señalando que *"[...] [p]or encontrarse dentro de la subárea de zonas de alta y muy alta amenaza por movimientos en masa [...] la edificación podrá reducirse en función de las condiciones de estabilidad y las posibilidades reales de intervenirlas [...]"*¹²¹.

¹¹⁹ Folio 75. Archivo denominado: *"[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]"*.

¹²⁰ Folio 95. Archivo denominado: *"[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]"*.

¹²¹ Folio 164 a 165. Archivo denominado: *"[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]"*.



155. Copia del Oficio núm. 4132.2.5.8 de 29 de mayo de 2007 expedido por la Subdirectora del POT y Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali ¹²², en el que se informa lo siguiente:

"[...] En atención a su solicitud, le informo que de acuerdo con la información existente en este Departamento Administrativo y con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000), la regularización vial y urbanística del polígono que aparece en el plano adjunto a su oficio, inscrito así: punto 1: (110.603,54N, 110.343,50E), punto 2: (110.958,88N, 109.961,60E), punto 3: (112.185,25N, 110.491,01E) y punto 4: (111.800,00N, 111.000,00E), que abarca la totalidad del Parque Natural Bataclán, teniendo en cuenta lo establecido en las Fichas Normativas del Polígono Normativo PCUR-PN-19-CDM, adoptada mediante Acuerdo 193 de 2006, la cual estableció para la sub-área 6, donde se ubica dicho sector, lo siguiente:

"Área por desarrollar, se debe urbanizar como un Parque de Borde de escala Urbano sectorial, al cual se le permite el emplazamiento de Equipamientos Colectivos Recreativos y Turísticos en Sistema de Agrupación en solución de Conjunto Horizontal. Para las viviendas existentes localizadas en el plano 1 de esta Ficha Normativa, se podrán realizar reparaciones locativas, sin aumento de área construida, a excepción de las viviendas que se encuentran en Suelo de Protección, de que trata el Artículo 211 del POT".

De acuerdo con lo anterior, esta Subdirección emite concepto favorable para iniciar el proceso de legalización del asentamiento, para lo cual se deben tener en cuenta, además de lo preceptuado en el citado Acuerdo, los suelos de protección ambiental y los suelos de protección por amenazas naturales por movimientos en masa, los cuales deberán ser analizados dentro del estudio que se adelante para la regularización proceso acogiendo la reglamentación establecida en el Decreto Nacional 564 de 2006 y el Decreto Municipal 0419 de 1999 [...]"

156. Copia del Oficio núm. 4132.2.5.8 y código 004337 de 14 de abril de 2008 suscrito por el Subdirector del POT y Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en el cual se *"[...] conceptúa **FAVORABLEMENTE** la posibilidad de acogerse a la legalización de asentamientos humanos definida en el decreto Nacional 564 de 2006, teniendo en cuenta lo establecido en la Ficha Normativa del Polígono Normativo PUR -PN-19-CDM adoptada mediante el acuerdo 193 de 2006 [...]"*¹²³ y se informa que, de acuerdo con lo anterior, se debe tramitar la regularización vial y urbanística ante la Subdirección de Ordenamiento Urbanístico.

157. Copia del Oficio núm. 4132.2.5.2 de 3 de septiembre de 2008, suscrito por Subdirector del POT y Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en el que *"[...] dando alcance a nuestro oficio No. 004337 del 16 de abril de 2008, se aclara que se está autorizando la regulación vial y urbanística exclusivamente para el asentamiento humano denominado Bataclán existente en el Parque del mismo nombre [...]"*¹²⁴.

¹²² Folio 73. Archivo denominado: "[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]"

¹²³ Folio 93. Archivo denominado: "[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]"

¹²⁴ Folio 101. Archivo denominado: "[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]"



158. Copia del Oficio núm. 4132.3.13 de 9 de febrero 2009 expedido por el Director del POT y Servicios Públicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal¹²⁵, en respuesta al derecho de petición se suministró el formato D.W.G al sector de Bataclán para el trámite de regularización vial.

159. Copia del Oficio núm. 04775 de 1 de abril de 2009¹²⁶ del Departamento de Tierras SVS de la Secretaría de Vivienda Social de Cali, con asunto “Regularización Vial – Sector Bataclán” en el que, teniendo en cuenta el concepto favorable de regularización vial de los sectores específicos informados, se remite la documentación para postulación del proyecto por situado fiscal. El polígono para regularizar es el siguiente:

PUNTO	NORTE	ESTE
1	111900	111000
2	112200	110400
3	111600	110200
4	111000	110500
1	111900	111000

Área: 49.5 Has.
Valor: \$ 44'550.000.00

160. Copia del Oficio núm., 4182 – JCL2-0094-09 de 25 de junio de 2009 expedido el Profesional Especializado CALI 2 de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social del Distrito de Santiago de Cali, por medio del cual remite el Plan Operativo Anual de Inversiones en la vigencia fiscal 2009 -2010 de la Comuna 2¹²⁷.

161. Copia del Oficio de 29 de agosto de 2011, suscrito por la Subdirectora de Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación¹²⁸, en el que informa a la Subdirectora de Catastro Municipal que: i) no es posible realizar procesos de inscripción de mejoras en el censo catastral sobre el parque ecológico Bataclán hasta que se haya agotado el proceso de aprobación; ii) el proceso que quiere adelantar la comunidad corresponde a una regularización vial y/o de ordenamiento urbanístico, para lo cual deben iniciar los trámites de legalización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto conforme con el Decreto 564 de 2006 y el Decreto Municipal 419 de 1999; iii) el primer requisito corresponde a la solicitud de viabilidad ante la Subdirección del POT y Servicios Públicos del Municipio; y iv) si el proyecto se cataloga como viable de debe proceder con los demás trámites previstos en los decretos anteriormente indicados, además de las normas del POT contenidas en el Acuerdo 069 de 2000.

¹²⁵ Folio 102. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.
¹²⁶ Folio 70. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.
¹²⁷ Folio 113 a 115. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.
¹²⁸ Folio 109 a 110. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

162. Copia del Oficio núm. 413.5.14.39 de 28 de septiembre de 2011 suscrito por el Subdirector de Catastro del Distrito de Santiago de Cali, en respuesta a una petición presentada por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Sector Bataclán en el cual se informa que se realizó el estudio técnico de los predios, que permitió determinar que se encuentran ubicados en el sector denominado “*Parque Ecológico Bataclan*”. Además de indicar que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal emitió respuesta mediante el Oficio núm. 4132.3.5.2-13589 de 30 de agosto de 2011 informando que:

“[...] no es conveniente efectuar proceso de inscripción de mejoras en el censo catastral sobre el parque ecológico bataclan, hasta que se haya agotado un proceso de aprobación según la normatividad vigente dependiendo sea el caso.

Si el proceso que requiere adelantar la comunidad interesada, corresponde a una regularización vial y/o ordenamiento urbanístico, se deben iniciar los trámites exigidos según la norma vigente para la legalización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto, la cual se encuentra contenida en el Decreto Nacional 0564 de 2006 y Decreto Municipal 0419 de 1999 [...]”¹²⁹.

163. Copia de un documento denominado “[...] *CENSO SOCIOECONOMICO CON ENFASIS EN SERVICIOS PUBLICOS* (sic) *SECTOR: BATACLAN* [...]”¹³⁰ de 17 de marzo de 2012, elaborado por el Consorcio Accuacali y sin firmas, el cual contiene según indica, una “[...] *Breve reseña y análisis, acerca de los aspectos concernientes al Asentamiento Humano de Desarrollo Incompleto ubicado en el Parque Natural Bataclan* [...]”.

164. Copia del Oficio núm. 2012413150003461 de 22 de marzo de 2012 suscrito por la Subdirectora de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal¹³¹, en el que se da respuesta sobre las condiciones catastrales y de desarrollo en el sector Bataclán. Se reafirma que el área en cuestión está clasificada como zona de alta amenaza por movimientos en masa según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Acuerdo 0373 de 2014, lo que requiere restricciones específicas en términos de uso del suelo y desarrollo. Además, señala que los terrenos situados dentro de zonas de alta amenaza deben destinarse principalmente a conservación ambiental, uso forestal y recreativo; sumado a que cualquier desarrollo en estas zonas, como construcciones residenciales o turísticas, debe acompañarse de estudios geológicos y geotécnicos que garanticen la seguridad frente a los riesgos identificados. La respuesta también aborda la necesidad de respetar los procesos de inscripción catastral, que solo se deben llevar a cabo una vez se haya obtenido certeza

¹²⁹ Folio 67. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹³⁰ Folio 231 a 244. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”, se repite en Folio 50 a 63. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹³¹ Folio 116 a 119. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

jurídica sobre la titularidad y los detalles de los terrenos, de acuerdo con la normativa vigente y los planes de manejo del territorio, lo cual, según informa, requiere igualmente de dictámenes realizados por diversas autoridades.

165. Copia del Oficio núm. 2013413220024851 de 2 de abril de 2013 suscrito por el Supervisor de Convenio del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, con asunto “*SOLICITUD EJECUCIÓN PROYECTOS DE ALUMBRADO PÚBLICO, RAD. ORFEO 2013411100112052*”, en el que se informa que:

“[...] los (SIC) proyecto de iluminación No. 419 ya fueron aprobado, por parte de Planeación-Supervisión Alumbrado Público, se encuentran incluido dentro del Plan de Expansión del Alumbrado Público del Distrito de Santiago de Cali y se estarán realizando las obras respectivas por parte de EMCALI-MEGAPROYECTOS S.A., según la programación asignada por ellos. [...]”¹³²

166. Copia del Oficio núm. 2013414620000384 de 17 de julio de 2013¹³³ suscrito por el Profesional Especializado CALI 2 de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social del Distrito de Santiago de Cali, con asunto “*Solicitud de adición presupuestal para el proyecto BP 42517 levantamiento topográfico para la regulación vial de la comuna 2 por valor \$44.550.000*”, en el cual se informa que se solicitó la adición presupuestal del proyecto en referencia el cual no ha sido ejecutado.

167. Copia del Oficio núm. 2014413300045354 de 8 de agosto de 2014 suscrito por la Directora del DAGMA y dirigido a la Subdirección de Catastro Municipal, con asunto “*Respuesta a radicado 8474 inscripción de mejoras – Sector Bataclán*”, por medio del cual informa sobre la declaratoria de utilidad pública del Cerro de las Tres Cruces mediante Acuerdo núm. 130 de 8 de julio de 1987 y se dio inicio al proceso de recuperación y desalojo del “*barrio Bataclán*”, siendo así como se desarrolla el Ecoparque Bataclán con un área de 25 hectáreas, ubicado en el sector Altos de Normandía, comuna 2, perteneciente al Municipio de Cali y administrado por el Departamento de Gestión del Medio Ambiente. Asimismo, en el oficio se informa lo siguiente:

“[...] 1. Se ha conformado una mesa interinstitucional con el objetivo de aunar esfuerzos y voluntades, que nos permitan crear mecanismos para tener un mejor control sobre las viviendas no autorizadas que se desarrollan dentro del Ecoparque, ya que estas generan impactos negativos al ecosistema, presentándose inseguridad y disminución del terreno. Anexo acta de reunión.

¹³² Folio 98. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹³³ Folio 49. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.



2. Aún no contamos con el polígono del Ecoparque, el cual fue solicitado a Planeación municipal, mediante radicado No 2014413300028104 del 16 de mayo. Anexo oficio.
3. Anexamos el censo de viviendas, realizado por el equipo del Ecoparque en el mes de abril de 2014. La información de la ficha contiene: punto de georeferenciación, número de la casa y el nombre del propietario. Allí se puede observar, que para algunos casos, un mismo espacio presenta varias construcciones [...].”

167.1 Como anexo del Oficio se aporta la copia del Acta núm. 01 de 21 de abril de 2014¹³⁴ realizada en el Ecoparque bataclán entre delegados de Planeación Municipal, catastro Municipal, Secretaría de Gobierno Municipal, Policía Ambiental y DAGMA en la que se realiza una exposición sobre los problemas del Ecoparque, en especial: i) “[i]ncremento de viviendas no autorizadas, quemas de espacios boscosos y banqueros dentro del Ecoparque para construir o ampliar viviendas”; y ii) “[d]elimitación del Ecoparque: se desconocen las coordenadas exactas del Ecoparque, presentándose incluso situaciones de propietarios que no permiten que se lleven a cabo actividades de restauración ecológica dentro del lugar. Sin esta delimitación se dificulta el desarrollo de actividades dentro del Ecoparque [...]”. Y se realizan respectivamente las siguientes observaciones generales y se imponen las siguientes tareas:

“[...] Para generar mecanismos de solución a la problemática de Bataclán se propone el siguiente plan de acción:

1. Definir el polígono del Ecoparque.
2. Definir las personas que tienen justo título
3. Llevar a cabo las demoliciones de los casos de viviendas no autorizadas que llevan 2 años en proceso.
4. Para nuevos casos de iniciación de viviendas no autorizadas, la inspectora comunica, que la policía tiene autoridad de parar la obra y decomisar el material.
5. El intendente Bejarano solicita la norma que lo ampara para poder ejercer dicho control
6. Invitar a bienes inmuebles a participar en la mesa interinstitucional, teniendo en cuenta su responsabilidad en la conservación y salvaguarda de los predios que son propiedad del municipio [...].”

“[...]”

TAREAS Y COMPPROMISOS ESTABLECIDOS EN ESTA REUNIÓN		
QUÉ HACER	RESPONSABLE	FECHA COMPROMISO
1. Hacer una revisión histórica de la adquisición de los predios donde se encuentra el Ecoparque	[...] DAGMA	
2. Definir el polígono del Ecoparque	[...] planeación.	
3. Entregar información de coordenadas a catastro para	[...] DAGMA	

¹³⁴ Folios 95 a 102. Archivo denominado: “[...] 5ED_003MEMORIALPRUEBAS [...]”.



que definan que usuarios tiene registrados dentro del polígono		
4. Planeación – Subdirección de ordenamiento urbanístico: emitir concepto de demolición de viviendas no autorizadas dentro del Ecoparque		

[...].

167.2 Se aporta como anexo adicionalmente el “CENSO DE VIVIENDAS BATACLÁN ABRIL 9-10 DE 2014”, así:

#	CASA No.	Georeferenciación Punto No.	OBSERVACIONES
1	333	832	Irma Velazco - Lucio Catamoscal
2	317	836	Henry Cárdenas casa 1
		837	Henry Cárdenas casa 2
		838	Henry Cárdenas casa 3
		839	Henry Cárdenas casa 4
		840	Henry Cárdenas casa 5
		841	Henry Cárdenas casa 6
		842	Henry Cárdenas casa 7
		843	Henry Cárdenas casa 8
3	313	844	Harvey Colonia - Maria Nelly otero casa 1
		845	Harvey colonia - Maria Nelly otero casa 2
		846	Harvey colonia - Maria Nelly otero casa 3
		847	Harvey colonia - Maria Nelly otero casa 4
		Lado arriba	Harvey colonia - Maria Nelly otero casa 5
			Harvey colonia - Maria Nelly otero casa 6
4	315	848	Elizabeth colonia otero
5	263	849	Martha cuero 1
6	263	850	Rosa Elvira Figueroa 2
7	321	851	Alvaro armando Figueroa
8		852	vivienda sin datos por no encontrarse habitantes
9	323	853	Andrés madera
10	249	854	Orlilia Latorre
11	323	855	familia Uribe 2 casas unidas
		856	Angélica María Gutiérrez sin numero
12	245	857	Edmundo Melo sin número por que no se encontraba
13	328	858	Mónica Ceballos
14	327	859	Magolia Ceballos
15	326	860	blanca Ceballos
16	329	862	Yoreli Ceballos
17	330	863	Edmundo Ceballos
18	332	861	Miguel Ángel Quitacuez
19	246	864	Miriam Capera 3 viviendas pegadas
20	244	865	Adolfo Bernal
21		866	Carlos Montes 2 casas pegadas
22	259	867	Rita Ocampo

#	CASA No.	Georeferenciación Punto No.	OBSERVACIONES
23	28	868	Ana Beatriz Gómez casa cerrada con bambu y pua
24	178	869	Dario Osorio 2 casas tienda
25	179	872	Gloria Patricia Osorio
26	201	870	Ana Inés Orozco
27	200	871	Jesús Cárdenas
28		873	Alino Orozco
29		874	Maria Ofir reina
30	236	875	Reinaldo Montealegre
31		876	Estiven Obando
32	231	877	Casa 2
		878	Emperatriz Guerrero
33	232	879	Marcos Bolaños 3 casas a los lados
34		880	Hermes Boris sin numeración la casa
35	275	881	Luz Maria Ortiz
36	275	882	Gloria de Jesús Bermúdez
37	265	883	Antonio Ortiz
38	286	884	Juan Muñoz
39	296	885	Reinaldo Espinoza 3 casas
40	295	886	Cesar Lozada
41		887	Edilma Ojeda
42	188	888	Euler Gonzalo Chaucanez
43	200	889	Luis Florentino - Lucero Bolaños
44	199	890	Delia Martínez Giménez
45	198	891	Norberto Tobón 1
		892	Norberto Tobón 2
46	197	893	Carlos Julio Vargas
47	184	894	Ester Julia Bernal
		895	Ester Julia Bernal
48	183	896	Sonia Capera
49	182	897	Flor Capera
		898	Flor Capera
50	170	899	Miriam Márquez Ceballos 1
		900	Miriam Márquez Ceballos 2
51	299	901	Víctor Manuel Garzón 1
		902	Víctor Manuel Garzón 2
		903	Víctor Manuel Garzón 3

#	CASA No.	Georeferenciación punto No.	OBSERVACIONES
52	271	904	Víctor Manuel Garzón 4
53	272	906	Zori Garzón
54	171	907	Nilsa Ordoñez
		908	Edwin Garzón
55		909	Edwin Garzón
56	149	910	Escuela Inmaculada de Bataclán
57	147	911	Fanny Herrera Martínez 3 viviendas pegadas
58	070	912	Esther Lilia González Montoya 3 viviendas
59	25	913	Maria Elena Chacón 8 viviendas fontanero
60		914	Arsecio Gutiérrez casa verde
66		915	Gloria Gutiérrez 1
		916	Gloria Gutiérrez 2
		917	Gloria Gutiérrez 3
		918	Gloria Gutiérrez 4
61	110	919	Nancy Martínez 1
		920	Nancy Martínez 2
		921	Nancy Martínez 3
62	20	922	Roberto Herrera Martínez
63	108	923	Martha Lucia Pasminio
64	107	924	Arnulfo Bergara López 2 viviendas
65		925	Aula Educativa DAGMA
66	101	926	Diego Leonardo Vargas
67	75	927	Leonor Ribera de Girón
68	73	928	Leonor Ribera de Girón
69	72	929	Rosa Cecilia García - Josefina Rivera
70	71	930	Maria Gavi silva
71	72 b	931	Harold Argoti
72	103	932	Claudia Maria Marulanda
73	105	933	Silena Caicedo
74		934	Edgar Montes
75	57	935	Consuelo Diaz
76	91	936	Miller Hernán Saria
77	97	937	Nancy manzano
		938	Nora Estela Barona
		939	Nora Estela Barona
		940	Nora Estela Barona
		941	Nora Estela Barona
78	89	942	Lili López Arcos
79	100	943	Alfredo Bravo
80	99	944	Rosario Acosta
81	105	945	Danyiber Salazar
82	23	946	Rodolfo Zorrilla
83	22	947	Maria leslie Ortiz - Salomón zorrilla
84	24	948	Edison zorrilla
85	35	949	Jaime José Yacumal
86	31	950	Felipe Yacumal
87	32	951	Luis Delibes Yacumal
88	33	952	Enriqueta Yacumal
89	29	953	Manuel Iván Montaño
90	30	954	Marlene Yacumal
91	35	955	Jaime José Yacumal

168. Copia del correo electrónico de 4 de abril de 2016¹³⁵, con asunto *“Respuesta a Solicitud de Certificación, predio urbano con Matrícula Inmobiliaria No. 370-192670, Distrito de Cali, departamento del Valle del Cauca -Radicado 20164600015512”* por parte del Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas en el que se informa que: *“[...] [d]e acuerdo con su solicitud y la información aportada, específicamente el Plano del Levantamiento Planimétrico, y tras hacer la consulta por dirección en el Geovisor del IDESC, se determinó que a la fecha, el predio de interés no se encuentra traslapado con el Parque Nacional Natural Los Farallones, ni con la información cartográfica incorporada por las diferentes autoridades ambientales en el Registro Único Nacional de Áreas protegidas (RUNAP), regulado por el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2,1.3.3 “Registro único de áreas protegidas del SINAP” [...].”* (Destacado fuera de texto).

169. Copia del Oficio núm. 2016413220023381 de 6 de abril de 2016 suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali¹³⁶, con asunto *“Concepto sobre condiciones de amenaza o riesgo por fenómenos naturales”*, por medio del cual se da respuesta a una petición presentada por Fabiola Rubiano Urueña identificada con radicado núm. 2016411100290162 en relación con un lote de terreno ubicado en las siguientes coordenadas: *“[...] Magna – Sirgas origen Cali Norte = 874.575 a 874.595 y Este = 1.059.990 a 1.060.015 [...]”*. En la respuesta se explican las condiciones de amenaza por fenómenos naturales en el Ecoparque Bataclán - Tres Cruces, según el Acuerdo 0373 de 2014. **Detalla que ciertas áreas están marcadas como zonas de alta amenaza por movimientos en masa, pero están libres de ocupación y deben usarse principalmente para conservación ambiental y forestal.** Las construcciones permitidas en estas zonas, como viviendas o instalaciones turísticas, deben ajustarse a normativas específicas y no alterar significativamente el entorno natural y agrega que para cualquier desarrollo, se requieren estudios geológicos y geotécnicos que aseguren la seguridad de las construcciones frente a riesgos naturales. Por último, se clarifica que el lote consultado está ubicado en *“[...] una zona de Amenaza Alta por Movimientos en Masa [...]”* y que debe tenerse en cuenta que *“[...] se ubica en el “Área de Manejo Ecoparque” [...]”*, que constituye según el POT suelo de protección ambiental.

¹³⁵ Folio 47. Archivo denominado: *“[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”*.

¹³⁶ Folio 45 a 46. Archivo denominado: *“[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”*.

170. Copia de la Declaración extraprocesal núm. 10900 de 11 de octubre de 2017¹³⁷, rendida por el señor Carlos Benito López Chede ante el Notario Cuarto del Círculo de Cali en la que declara que:

*“[...] PRIMERO: Que las manifestaciones que a continuación expreso versan sobre hechos personales y de los que he tenido conocimiento. SEGUNDO: desde el año de 1860 aproximadamente, por línea familiar, hemos sido propietarios de terrenos ubicados en el cerro tutelar de las tres cruces, área rural del Distrito de Cali. Los propietarios iniciales en mayor extensión desde la cima del cerro hasta las faldas del mismo data desde mi bisabuelo señor **RAFAEL LOPEZ**, quien dejó como heredero a mi abuelo **BENITO LOPEZ VALLADARES** quien fuera casado con **ANGELA LOZANO DE LOPEZ** De esa unión nace mi padre **BENITO LOPEZ LOZANO**, quien a su vez recibe de ellos el legado de los terrenos arriba citados, y así nos transfiere a sus hijos. Por este motivo soy conocedor de la trayectoria histórica y real de esos terrenos y en consecuencia puedo dar fe de que personas como: **MARCO AURELIO BOLAÑOS** identificado con CC. No. 5.277.062, poseedor de un lote de terreno identificado hoy con el número 232, posesión ejercida desde hace más de 40 años y con sus propias expensas ha mejorado el entorno, usándolo para el uso y goce de su familia y del área obtenía la materia prima para su empresa familiar en la fabricación y elaboración de colchones de paja para uso humano; **LUIS ALFREDO TOLEDO GARZON** y **MARÍA AGRIPINA ALMANZA SABOGAL** poseedores desde hace más de 70 años y mejoradores de un área de terreno dedicados a la explotación del carbón y desarrollo de ganadería, quienes al fallecer dejaron como herederos de esa posesión a **LAURA ALMANZA** y **JOSE LUIS TOLEDO** propietarios del terreno de aproximadamente 30 hectáreas conocido en la región como “**EL PARIDERO**” hoy **HACIENDA TOLEDO**, predio que visité en mi calidad de gerente general de la sociedad tres cruces LTDA. De propiedad de mi familia, para el efecto pude utilizar en varias oportunidades mi vehículo automotor utilizando la servidumbre construida por los mineros de la zona, identificada como “**EL GALLINAZO**” o también conocida como “**TOLEDO**”, servidumbre que hoy ha sido remplazada inconsultamente por las autoridades del municipio de Santiago Cali, posesión que detenta hoy día y que fue adquirida mediante escritura pública por el actual poseedor **FABIAN VIDAL ABADIA** identificado con CC. No. 14.620.723 quien ejerce la misma y se encuentra mejorando el terreno y su entorno, con recursos propios. Igualmente doy fé, que los señores, **MESIAS BERNAL** predio no. 184, **GLORIA GUTIERREZ** predio no. 66, **LUIS LUCERO** predio no. 200 y demás colonos, tienen en ese sector sus posesiones de vieja data y actualmente las ocupan con sus respectivas familias y los señores **JOSE ERAZO Y WENCESLAO ERAZO** propietarios de unas minas en el sector Bataclan desde antes de 1970. Declaro además, que sobre los predios que conforman el sector de las tres cruces, personas inescrupulosas han pretendido usurpar las posesiones de los actuales vecinos y residentes del sector hoy conocido como Bataclan y aledaños, por medio de suscripción de escrituras públicas alegando falsa propiedad sobre los terrenos que nunca han poseído como es el caso del señor **ALVARO ACEVEDO LOPEZ** quien se atrevió a suscribir escritura pública transfiriendo derechos en común y proindiviso por una gran extensión a favor del **Distrito de Cali**, sin que nunca hubiese ejercido posesión alguna sobre lo vendido, presentándose como descendiente de la familia **LOPEZ**, a cuya estirpe hoy represento, dando testimonio que el mencionado nada tiene que ver con mi familia y mucho menos con la historia de los terrenos que conforman el sector. ES TODO [...].”*

171. Copia del Oficio núm. 0712- 715002017 y 0712- 7150420417 de 18 de octubre de 2017 expedido por el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional del Suroccidente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del

¹³⁷ Folio 162 a 163. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.



Cauca en el que se da respuesta a los radicados 71500 y 71504 en los siguientes términos:

*“[...] En atención a su solicitud, se realizó visita el día 10 de octubre de 2017, a la **Hacienda Toledo ubicada en el Ecoparque Bataclan del corregimiento de Golondrinas**. En la cual usted solicita la emisión de concepto técnico ambiental por parte de la CVC a través de la Dirección Ambiental Regional - DAR Suroccidente, para realizar el mantenimiento de la servidumbre de acceso a la Hacienda Toledo antes finca El Paridero, ubicada en el cerro de las Tres Cruces del Distrito de Santiago de Cali.*

*Una vez se realizó una visita por parte de los funcionarios de la CVC, en donde se tomaron coordenadas del lugar para ser usados en la delimitación del predio, posteriormente se procedió a verificar en la base de datos catastral de 2014 suministrada por el Departamento Administrativo de Planeación municipal a la OVC, si el predio con el número, Y 001201270002 y código único-6. 0065000001020600020206, información suministrada por usted, coincidiera con las coordenadas tomadas en sitio, encontrando que el lote visitado no hace parte del predio mencionado en su oficio [...]*¹³⁸
(Destacado fuera de texto).

172. Copia del Oficio núm. 2014741320500110511 de 4 de diciembre de 2017¹³⁹ suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, con asunto “*Soporte técnico para delimitación del Ecoparque Bataclán – Tres Cruces en el Acuerdo 0373 de 2014*”, dirigido al Vicepresidente de la Junta de Acción Comunal Bataclán, por medio del cual se da respuesta al radicado núm. 201741730101412802 en el que se aborda la delimitación técnica y normativa del Ecoparque Bataclán - Tres Cruces en Cali, conforme al Acuerdo 0373 de 2014. Se destacan las directrices del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), que regulan el uso del suelo y la conservación ambiental de áreas como el Ecoparque. Se indica que estas regulaciones prohíben actividades como la minería y desarrollos urbanísticos que puedan afectar la conservación y la recreación pasiva. Además, se menciona la necesidad de mantener la cobertura vegetal y gestionar los usos permitidos para garantizar la conservación ecológica del área, concluyendo que “[...] se redelimito el área del Ecoparque Bataclán – Tres Cruces establecida en el Acuerdo 069 de 2000 de 514 hectáreas y en la actualidad tiene una extensión de 533 hectáreas [...]”. Asimismo, se destaca lo siguiente en relación con la definición de un perímetro de servicios o sanitario:

*“[...] 4. Perímetro de servicios o sanitario. La Ley 388 de 1997 define en el Capítulo IV “Clasificación del Suelo”, Artículo 31:
[...]*

¹³⁸ Folio 34 a 35. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹³⁹ Folio 29 a 33. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

Durante el proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Santiago de Cali que se cumplió entre el 2012 y el 2014, EMCALI certificó el perímetro de servicios o perímetro sanitario, dato que sirvió de base para definir el perímetro urbano y para establecer lineamientos de ordenamiento territorial en la zona de transición entre la ciudad y el suelo rural.

Con base en esa certificación, una gran extensión del Ecoparque Tres Cruces Bataclán quedó por fuera del perímetro de servicios certificado por EMCALI, lo cual significa que no hay posibilidad de dotar a dicha zona con redes de agua potable y alcantarillado sanitario. Este solo hecho definió la improcedencia de promover la consolidación de la ocupación en esta área, y se definió como suelo de protección ambiental.

5. Localización de construcciones y sectores ocupados con viviendas. Se identificaron a la fecha de revisión y ajuste del POT 1.356 construcciones dentro del ecoparque, las cuales hacen parte de los sectores Altos de Menga, Altos de Normandía, Bataclán, Brisas de Montebello y Golondrinas. Dichos sectores se encuentran en zonas de amenaza muy alta (que son suelos de protección) y alta por movimientos en masa que deberán ser sometidos a proceso de mejoramiento integral y reubicación.

6. Presencia de zonas de amenaza muy alta (no mitigable) y alta por movimientos en masa.

En la zona de ladera de la Comuna 2, de la cual hace parte el Sector Bataclán, los fenómenos naturales peligrosos más frecuentes y con mayor potencial de impacto negativo sobre los habitantes y sus bienes y la infraestructura son los movimientos en masa, término que agrupa todos aquellos fenómenos que consisten en el desplazamiento, ladera abajo de volúmenes variables de partículas del suelo, mantos de meteorización, detritos, bloques y/o masas rocosas, causado por la infiltración del agua y la acción de la gravedad fenómenos entre los cuales están los derrumbes, los deslizamientos, las caídas, los flujos y los hundimientos.

*La Administración Municipal dispone de la información y la cartografía sobre las amenazas y los riesgos por movimientos en masa para toda la zona de ladera del municipio, que por supuesto abarca el Ecoparque Bataclán-Tres Cruces. **Este conocimiento, que goza de plena vigencia y aplicabilidad, es el producto de diversos estudios detallados de porciones del territorio**, la mayoría de los cuales fueron adelantados y actualizados por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal desde 1992, los cuales se sistematizaron, se integraron y se validaron para ponerlos a consideración de la autoridad ambiental competente, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), en el marco del proceso de concertación ambiental de la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial - POT, que se llevó a cabo entre 2013 y 2014, proceso que culminó con la promulgación del Acuerdo 0373 de diciembre de 2014. Uno de los varios resultados de esta concertación lo constituye la adopción de la reglamentación y los mapas de las zonas de amenazas y riesgos por movimientos en masa y de los suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables; incorporados en el articulado y en la cartografía oficial del Acuerdo 0373 de 2014.*

Cabe aclarar que para las áreas de amenaza no mitigables por movimientos en masa, el POT prohíbe los usos forestales productores, de recreación activa, mineros, industriales de todo tipo, institucionales, comerciales, y residenciales de todo tipo. Estas zonas se destinarán a usos forestales protectores, de conservación ambiental y/o de recreación pasiva que no impliquen edificación y cuyo desarrollo no modifique negativamente las condiciones de estabilidad. Dichas actividades y usos van en consonancia con los objetivos propuestos para el Ecoparque Bataclán - Tres Cruces y el régimen de usos establecido para éste en cuestión en el POT, que podrán ser especificados por el Plan de Manejo Ambiental correspondiente.

Las zonas de amenaza alta por movimientos en masa, por su parte, deben destinarse, de acuerdo con lo establecido en el POT, a usos forestales y de conservación ambiental, y de manera restringida a usos de vivienda, de recreación y de turismo, siempre y cuando tales usos estén permitidos por las demás normas del presente Acto. En ese sentido, en el ecoparque se encuentran condicionadas las actividades: residenciales, recreativas y turísticas. Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 79 del POT:

[...]

Con base en los anteriores criterios, se redelimitó el área del Ecoparque Bataclán-Tres Cruces establecida en el Acuerdo 069 del 2000 de 514 hectáreas, y en la actualidad tiene una extensión de 533 hectáreas. Esta información se encuentra debidamente sustentada en el Documento Técnico de Soporte (Capítulo Sistema Ambiental-Estructura Ecológica Principal) y el Anexo 8. Fichas de Ecoparques que hacen parte integral del Acuerdo 0373 de 2014 - Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali [...].

173. Copia del Oficio núm. 1200.23.01.18.014 de 16 de enero de 2018¹⁴⁰ por medio de la cual la Contraloría General de Santiago de Cali le informa al Presidente JAC Bataclán Comuna 2 que no es su función constitucional ***“PROCEDER DAR TRAMITE A SU SOLICITUD”*** en cuanto a emitir concepto como organismo de control sobre presuntas irregularidades en la posesión material de un bien en Bataclán, zona rural del Municipio, y la compraventa que celebraron el señor Álvaro Acevedo López y el Municipio de Santiago de Cali e indica en cuanto a los argumentos relativos a responsabilidad de funcionarios que representaron al Municipio que habría operado la prescripción y caducidad de la acción por cuanto transcurrieron más de 5 y 10 años respectivamente del presunto hecho generador puesto en conocimiento.

174. Copia del Oficio núm. 201841310500007711 de 5 de febrero de 2018 suscrito por el subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda, por medio del cual se da respuesta a la solicitud de inscripción de mejora en terreno ajeno ubicado en el predio Y001201270001, con radicado núm. 2018413105000003922, en el que se informa al petionario que no es procedente la inscripción de mejora en terreno ajeno, dado que:

“[...] Dentro del proceso de Actualización de Formación Catastral Rural, realizado por la Unión Temporal SICALI, en el año 2010 para la vigencia fiscal 2011, se inactivaron tres (3) lotes de terrenos integrados con 80 mejoras todas éstas incluidas dentro del sector del parque ecológico “Bataclan”.

El retiro de los 83 predios de la base catastral, se originó de conformidad con los límites definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), Acuerdo Municipal 069 del año 2000, el cual determino que el 52% del predio se encontraba localizado en el área urbana y la parte restante en el corregimiento de Golondrinas, reclasificando dicho predio de sector rural a sector urbano (comuna 2).

¹⁴⁰ Folios 175 a 177. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

El predio Y001201270001 (terreno) donde se encuentra ubicada la mejora identificada con número predial Y001201270002, actualmente figura inactivo en la base catastral toda vez que cuando se sobrepone este bien inmueble sobre las áreas de manejo Rural, se tiene que éste se encuentra contenido en el Ecoparque Cerro De Las Tres Cruces - Bataclan [...]

A continuación, indicamos al peticionario la normatividad aplicada por la Subdirección de Catastro, con el fin de aclarar la situación del predio Y001201270002 (mejora), así:

Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

"Artículo 42: Efecto jurídico de la inscripción catastral: La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio".

"Artículo 45. Norma de Uso del Suelo: Es la indicación normativa sobre la actividad que se puede desarrollar en un determinado espacio geográfico de conformidad con lo planificado y reglamentado por la respectiva autoridad de la unidad orgánica catastral. Se constituye en una variable del estudio de zonas homogéneas físicas para la determinación de valores unitarios del terreno"

Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial establecido mediante Acuerdo 0373 de 2014 del Concejo Municipal de Santiago de Cali, restringe la posibilidad de ser urbanizada las áreas de conservación y protección ambiental por ser suelo de protección, razón por la cual la Subdirección de Catastro del Municipio de Santiago de Cali debe revisar y acatar dentro de las competencias contenidas en el Artículo 3 de La Ley 14 de 1983, el cual prevé que "Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles", funciones definidas en la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi".

A continuación se transcribe la parte relacionada con el tema que nos ocupa, establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 0373 de 2014 del Concejo Municipal de Santiago de Cali):

"Artículo 78. Ecoparques, Parques y Zonas Verdes de la Estructura Ecológica Principal. La Estructura Ecológica Principal incluye los Ecoparques, parques y zonas verdes identificados en el capítulo IV "Sistema de Espacio Público" del Título II "Componente Urbano", como de escala regional, urbana y los zonales mayores a dos (2) hectáreas. Estos elementos se constituyen como suelo de protección ambiental.

- 1. Ecoparques: Los Ecoparques son áreas de propiedad pública o privada con espacios naturales de importancia ecológica y cultural destinadas a la conservación de biodiversidad y oferta de servicios ambientales, que promueve la investigación, la educación ambiental, la recreación, el turismo sostenible y la generación de cultura ambiental ciudadana. En Santiago da Cali se reconocen los siguientes diez (10) Ecoparques:*



NOMBRE	ÁREA (Ha)
Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán	594,50
Ecoparque del Agua Navarro	408,43
Ecoparque Cerro de la Bandera	264,30
Ecoparque Río Pance	163,70
Ecoparque Cristo Rey	128,40
Ecoparque Aguacatal	117,04
Ecoparque de la Vida	8,10
Ecoparque Lago de las Garzas	6,13
Ecoparque Pisamos	3,27
Ecoparque Villa del Lago	---

“Los ecoparques se constituyen como proyectos estratégicos en el Artículo 447 del presente Acto y su normativa se define en el Artículo 79. Las demás parques y zonas verdes incluidos en el Estructura Ecológica Principal deben implementar acciones de conservación ambiental por contener grandes áreas con cobertura arbórea significativa y representar un conjunto de lugares de uso público, encuentro ciudadano y paisaje. El diseño para la intervención y adecuación de estos elementos cuando se trate de bienes de uso público estará sujeto al trámite de la licencia de intervención y ocupación de espacio público ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Todos estos elementos son suelos de protección ambiental y deberán aumentar o mantener su cobertura arbórea siguiendo lo establecido por el Estatuto de Silvicultura Urbana o el plan de manejo del Ecoparque y reforzar el uso de especies nativas en su arborización, así como velar por el mantenimiento de su zona blanda.”

“Parágrafo. La delimitación de los ecoparques, parques y zonas verdes de la Estructura Ecológica Principal, se encuentra en el Mapa No. 17 “Ecoparques, Parques y Zonas Verdes de la Estructura Ecológica Principal” que hace parte integral del presente Acto.”

Asimismo, el Ecoparque Bataclán, ubicado en el Cerro de las Tres Cruces de la ciudad de Cali, alberga fragmentos o hábitats constituyentes del ecosistema de Bosque Seco Tropical favoreciendo el hábitat para aves pequeñas y mariposas, por lo que representa un espacio armónico entre el hombre y la naturaleza, y una fortaleza para la conservación y desarrollo de fauna y flora nativa que debe ser conservado, fortalecido y proyectado sobre su zona de influencia en busca de conectividades con el sistema de cerros tutelares y del Parque Nacional Natural Farallones, cuyo propósito de avanzar decididamente hacia la conformación y consolidación de la “malla ambiental” de la ciudad y de la región.

Por consiguiente, se busca la preservación, restauración, mejoramiento y utilización racional de los Recursos Naturales Renovables, los cuales son de utilidad pública e interés social, controlando los factores del deterioro ambiental, regulando la conducta humana y la actividad de las entidades frente al medio ambiente.

Más aún, el artículo 80 de (sic) Constitución Política, preceptúa que corresponde al Estado planificar y aprovechar los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y demás, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así las cosas, la Subdirección de Catastro Municipal concluye que no es procedente atender favorablemente su solicitud, como quiera que la mejora identificada con numero predial Y001201270002 se encuentra ubicada en el polígono establecido como Áreas de Especial Importancia Ecosistémica - Ecoparque Cerro de Las Tres Cruces-Bataclán, catalogado como área, de interés ambiental, en donde sus usos principales son la restauración ecológica, conservación y educación ambiental, lo que implica ciertas restricciones de uso como el residencial, no obstante de acuerdo a la normatividad existente para la



protección ambiental del sector Bataclan conlleva a fortalecer el ecoparque como centro de conservación de la biodiversidad humana.

En este orden, se resuelve de fondo la petición radicada bajo el No.2018413105000003922 del 15/01/2018 [...]”¹⁴¹.

175. Copia del Oficio núm. 201841310500021581 de 5 de abril de 2018¹⁴² suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, por medio del cual se da respuesta al radicado núm. 21841730101024902 presentado por el señor Fabian Vidal Abadia en cuanto solicitó copia de la ficha catastral del predio Y001201270002; y en el que se informa que revisada la solicitud el peticionario no acreditó la calidad de propietario o poseedor de dicho predio, ni representación legal alguna que amerite la entrega de la información correspondiente.

176. Copia del Oficio núm. 0650-243102018 de 19 de abril de 2018 expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC¹⁴³, en respuesta a una petición presentada por el señor Fabian Vidal Abadia mediante el cual, por un lado, informa que una vez realizada la actividad de campo no se identificaron las quebradas enunciadas por el peticionario y, por el otro, informa que producto de la verificación de campo se identificaron las siguientes quebradas: i) Quebrada Santa Mónica; ii) Canal Santa Mónica; y iii) Quebrada Fátima. En relación con el “CANAL PUERTO MALLARINO” la Corporación Autónoma Regional informa que con el nombre El Zajón Mallarino no aparece en el sector cerro de las tres cruces ni en la ciudad de Cali y que solamente existe con ese nombre el canal denominado Puerto Mallarino que se encuentra ubicado cerca a la bocatoma de Puerto Mallarino.

177. Copia del Oficio núm. 2018413105000057251 de 23 de julio de 2018¹⁴⁴ suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, por medio del cual se da respuesta al radicado núm. 21841730101024902 presentado por el señor Fabian Vidal Abadía en cuanto solicitó copia de la ficha catastral del predio Y001201270002; y en el que se informa lo siguiente:

“[...] Dando alcance a la respuesta con radicación No. 201841310500021581 de fecha 05/04/2018, es pertinente informarle que dentro del proceso de Actualización de la Formación Catastral Rural, realizado por la Unión Temporal SICALI, en el año 2010 para la vigencia fiscal 2011, se inactivaron tres (3) lotes de terrenos, integrados con 80 mejoras todas éstas incluidas dentro del sector del parque ecológico “Bataclan”.

¹⁴¹ Folio 21 a 25. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

¹⁴² Folios 18 a 20. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁴³ Folios 170 a 174. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁴⁴ Folio 8 a 10. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

El retiro de los 83 predios de la base catastral, se originó de conformidad con los límites definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), Acuerdo Municipal 069 del año 2000; el cual determinó que el 52% del predio se encontraba localizado en el área urbana y la parte restante en el corregimiento de Golondrinas, reclasificando dicho predio de sector rural a sector urbano (comuna 2).

Ahora bien, el sector de Bataclán fue denominado mediante el Acuerdo 130 de Julio 08 de 1987, Acuerdo 30 de Diciembre 21 de 1993, modificado en Diciembre 15 de 1994 como área de actividad de parque, Cultura y Recreación, así mismo, se regularon a través de estatutos los uso del Suelo y Normas Urbanísticas para estos predios; en igual sentido el artículo 30 del Acuerdo 130 de 1987 precisó que estos predios serían destinados únicamente a la construcción de un parque ecológico.

Por su parte el Acuerdo 0373 de 2014 "Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, en su Artículo 78, define a los Ecoparques, parques y zonas verdes de la estructura ecológica principal como suelos de protección ambiental y los incluye dentro del Sistema de Espacio Público. Adicionalmente, en el artículo 79, parágrafo 1, define los Ecoparques Cerro de las Tres Cruces, Bataclán y Cristo Rey como prioritarios para la inversión pública y en la formulación de planes de manejo y proyectos de restauración, adquisición de suelo para espacio público, conservación y mejoramiento de la calidad ambiental.

Asimismo, el Ecoparque Bataclán, ubicado en el Cerro de las Tres Cruces de la ciudad de Cali, alberga fragmentos o hábitats constituyentes del ecosistema de Bosque Seco Tropical favoreciendo el hábitat para aves pequeñas y mariposas, por lo que representa un espacio armónico entre el hombre y la naturaleza, y una fortaleza para conservación y desarrollo de fauna y flora nativa que debe ser conservado, fortalecido y proyectado sobre su zona de influencia en busca de conectividades con el sistema de cerros tutelares y del Parque Nacional Natural Farallones, cuyo propósito de avanzar decididamente hacia la conformación y consolidación de la "malla ambiental" de la ciudad y de la región.

Por consiguiente, se busca la preservación, restauración, mejoramiento y utilización racional de los Recursos Naturales Renovables, los cuales son de utilidad pública e interés social, controlando los factores del deterioro ambiental, regulando la conducta humana y la actividad de las entidades frente al medio ambiente.

Más aun, el artículo 80 de la Constitución Política, preceptúa que corresponde al Estado planificar y aprovechar los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y demás, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así las cosas, la Subdirección de Catastro Municipal concluye que no es procedente atender favorablemente su solicitud, como quiera que el predio Y001201270002 se encuentra retirado de la base de datos catastral [...]"
(Destacado fuera de texto).

178. Copia del Oficio núm. 2018413105000059281 de 30 de julio de 2018¹⁴⁵ suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, por medio del cual se da respuesta a la solicitud con radicado núm. 21841730101024962 presentada por el señor Fabian Vidal Abadia,

¹⁴⁵ Folios 5 a 7. Archivo denominado: "[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]".

en la que solicita información sobre la inscripción catastral del predio Y001201260144. En el oficio se informa lo siguiente:

“[...] Considerando lo argumentado y con el fin de dar una respuesta de fondo a la petición de la referencia, ésta Subdirección procedió a consultar en su Base de Datos Catastral "Sigcat" la inscripción del predio Y001201260144, evidenciando que bajo éste código predial se encontraba asentada una mejora, la cual fue retirada de la Base Catastral con ocasión al Proceso de Actualización de la Formación Catastral Rural realizado en el año 2015, por no encontrarse georreferenciada en terreno mediante la Resolución S-65 del 31 de Diciembre del 2015 “Por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción catastral de los predios rurales conformados por quince (15) corregimientos del área rural del Distrito de Santiago de Cali, que fueron actualizados en su formación catastral durante el año 2015 y se determina su vigencia fiscal”, publicada en el Boletín Oficial de Publicaciones, Sentencias, Acuerdos, Decretos y Resoluciones de la página web de la Alcaldía de Santiago de Cali. Por ser esta Resolución un Acto Administrativo de carácter general, su notificación se surte bajo los preceptos del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el cual se desarrolla el Principio de Publicidad de las actuaciones de la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 numeral 9 del referido Código.

Ahora bien, con el objetivo de inscribir en la Base de Datos Catastral "Sigcat" la mejora de construcción perteneciente al Señor Fabián Vidal Abadía, la Subdirección de Catastro Municipal realizó el respectivo análisis de la Escritura Pública de Compraventa No., 1669 del 11 de Mayo de 2017 otorgada por la Notaría Octava de Cali, la cual fue Id Documento:76001233300020180086201270111270004 allegada junto con su solicitud, observándose que la descripción de la ubicación y linderos del predio no establece coordenadas que permitan georreferenciar con precisión el predio Y001201260144, toda vez que puntualizan un alinderamiento general que no cumple con las condiciones técnicas que permitan la localización del mencionado inmueble sobre la cartografía vectorial de la Subdirección de Catastro Municipal.

Por lo anteriormente explicado, le comunicó que la Subdirección de Catastro requiere realizar visita técnica ocular a la construcción para verificar en terreno la ubicación y existencia de las mejoras referidas en la Escritura Pública No. 1669 del 11 de Mayo de 2017; razón por la cual bajo lo dispuesto en la Resolución 4131.050.21. S-02 DE 2018 “por medio de la cual se establecen los requisitos y documentos para adelantar trámites ante la Subdirección de Catastro Municipal de Santiago de Cali”, se le solicita al peticionario la presentación de las Estampillas Pro-Desarrollo Urbano, por valor de 0,04 UVT y Pro-Cultura 0,06 UVT conforme al “Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0259 de mayo 6 de 2015, “Por el cual se compilan los acuerdos 321 de 2011, 0338 de 2012, 0339 de 2013, 0346 de 2013, 0357 de 2013 y el 0380 de 2014 que conforman es Estatuto Tributario Municipal” [...].”

179. Copia del Oficio núm. 20194130500179851 de 8 de noviembre de 2019 suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal¹⁴⁶, por medio se aborda una solicitud de inscripción en la Base de Datos Catastral de una mejora protocolizada en la escritura pública núm. 4250 de 27 noviembre de 1972. Precizando que, en la actualización catastral de 2010, se identificó que el predio matriz con matrícula 370-192670 estaba dividido entre el área rural y urbana, manteniendo la mayor parte en zona urbana según

¹⁴⁶ Folio 298 a 301. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

el Acuerdo 069 de 2000. Sin embargo, con ocasión de la modificación al perímetro del Municipio realizada mediante el Acuerdo Municipal 0373 de 2014, el predio quedó por fuera del perímetro urbano, complicando su inscripción debido a la división del terreno y a la falta de una identificación precisa de sus linderos y la titularidad compartida entre el Municipio y particulares. Finalmente, señala que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante la Resolución 70 de 2011 y la Circular 0237 de 1996, establece que las inscripciones catastrales deben unificar los procedimientos para terrenos divididos por límites urbanos, requiriendo claridad en la ubicación y los derechos sobre el terreno para proceder a la inscripción de mejoras. Se informa que la falta de claridad y los conflictos entre propietarios han impedido la inscripción precisa del predio en el censo catastral, llevando a la Subdirección a concluir la no procedencia de la solicitud hasta que se clarifiquen completamente estos aspectos. Por último, se informa lo siguiente:

“[...] De conformidad con las inconsistencias explicadas, El Municipio de Santiago de Cali actualmente adelanta las respectivas mesas de trabajo con sus diferentes organismos, con el fin de esclarecer y precisar la información referente al predio matriz 370-192670, del cual el Municipio posee derechos proindiviso. Lo anterior, debido a que se requiere cruzar el levantamiento topográfico del predio 370-192670 para determinar si la totalidad de su área es pretendida por terceros.

Habida cuenta de lo anterior, la Subdirección de Catastro Municipal concluye la no procedencia del trámite radicado No.4000007334077 del 05/03/2019 correspondiente a la solicitud de Inscripción en la Base de Datos Catastral de la mejora protocolizada en la escritura pública No. 4250 del 27/11/1972 otorgada por la Notaria Tercera de Cali, hasta tanto no se identifique plenamente la titularidad del predio sobre la cual se encuentra localizada, toda vez que según las consideraciones de la Resolución 70 de 2011, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no es factible realizar la inscripción en el censo catastral de una mejora de construcción sin que se tenga claridad del predio sobre el cual se encuentra levantada. Condiciones que por expresa disposición normativa del artículo 54° de la resolución 70 del 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, debe respetar la Subdirección de Catastro Municipal de Cali por encontrarse sujeta a las normas técnicas establecidas por el mencionado Instituto [...].”

180. Copia del acta de oposición de 28 de agosto de 2019¹⁴⁷, que realizan algunos ciudadanos a la ejecución del Contrato núm. 0713 de 2018 cuyo propósito es la Construcción de infraestructura básica y adecuación de senderos en los Ecoparques Bataclán, Pisamos y la fase 1 del Cerro de la Bandera en Cali, del proyecto 7001 “CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTEMICOS EN LA ZONA URBANA DE SANTIAGO DE CALI MEDIANTE EL CONOCIMIENTO, LA PRESERVACIÓN, LA RESTAURACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE”.

¹⁴⁷ Folios 107 a 108. Archivo denominado: “[...] 5ED_003MEMORIALPRUEBAS [...]”.



181. Copia de recibos de *“IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO”*¹⁴⁸ correspondiente a los años 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006 de un predio de propiedad del señor Harold Alberto Argote Silva, ubicado en *“[...] CGTO GOLONDRINAS – BATACLAN [...]”*. Asimismo, se aporta: i) copia del recibo de impuesto a cargo del señor *“TOBON NORBERTO”* para el periodo 2009, con la misma dirección¹⁴⁹; ii) copia del recibo de impuesto predial unificado a cargo del señor *“MONTES CLEMENTE”* para el periodo 2008, para el predio ubicado en *“SECTOR 1 CASA 243”* del predio Y001206900062¹⁵⁰; iii) copia del recibo del impuesto predial unificado a cargo del señor *“QUITIAQUEZ MIGUEL ANGEL”* para el periodo 2004, para el predio ubicado en *“SECTOR 1 CASA 332”* del predio Y001206900072¹⁵¹.

182. Copia de un documento denominado *“TALLER PREDIAL ALTOS DE NORMANDÍA BATACLAN [...] julio 01 de 2020 a julio 31 2018”*¹⁵² elaborado por el señor Víctor Manuel Atencio Cepeda, contador público, con presentación personal ante notario. El documento contiene una proyección del avalúo y del impuesto predial, con intereses, para los años 2010, 2022, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

183. Por último, se aportaron diversas copias de fotografías o de imágenes que corresponden a predios u apartes de escrituras públicas o de acuerdos y decretos ilegibles.

184. Asimismo, se aportó al proceso la copia de la siguiente normativa

184.1 Copia del Acuerdo núm. 04 de 15 de septiembre de 1980, *“[...] [p]or el cual se delimita el perímetro urbano del Distrito de Cali [...]”*¹⁵³ expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

184.2 Copia parcial del Acuerdo núm. 130 de 8 de julio de 1987, *“[...] POR EL CUAL SE DECLARAN DE UTILIDAD PÚBLICA TERRENOS UBICADOS EN EL CERRO DE LAS TRES CRUCES, SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]”*¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Folios 178 a 182 Archivo denominado: *“[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”*.

¹⁴⁹ Folio 88 Archivo denominado: *“[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”*.

¹⁵⁰ Folio 124 Archivo denominado: *“[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”*.

¹⁵¹ Folio 126 Archivo denominado: *“[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”*.

¹⁵² Folios 166 a 169. Archivo denominado: *“[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”*.

¹⁵³ <https://www.concejodecali.gov.co/documentos/66/acuerdos-1980/?genPagDocs=2>

¹⁵⁴ Folio 164. Archivo denominado: *“[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”*. Se repite en el folio 68 a 72. Archivo denominado: *“[...] 6ED_053APELACIONDTE.PDF [...]”*



184.3 Copia parcial del Decreto núm. 0127 de 16 de febrero de 1988 expedido por el Alcalde Municipal de Cali “[...] *POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL ACUERDO NO. 130 DE JULIO 8 DE 1987* [...]”¹⁵⁵.

184.4 Copia del Acuerdo núm. 15 de 11 de agosto de 1988, “*POR EL CUAL SE DIVIDE EL TERRITORIO MUNICIPAL EN COMUNAS Y CORREGIMIENTOS, SE DICTAN LAS NORMAS MARCO QUE REGULAN SU FUNCIONAMIENTO Y SE EXPIDEN OTRAS DISPOSICIONES*”.

184.5 Copia de la Resolución núm. 013 de 1992 “[...] *Por medio de la cual se desafecta una zona verde y se autoriza una negociación* [...]”¹⁵⁶.

184.6 Copia del Acuerdo núm. 10 de 1994, “[...] *Por el cual se modifica y adiciona el Acuerdo 30 del 21 de diciembre de 1993*”¹⁵⁷ “[...]”¹⁵⁸, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali.

184.7 Copia del Plan de Desarrollo 2008 – 2011 del Distrito de Santiago de Cali¹⁵⁹.

184.8 Copia de la Resolución núm. 01 de 23 de junio de 2009, “[...] *Por medio del cual se presenta el Plan Operativo Anual de Inversiones de la Comuna 2 para la Vigencia Fiscal 2010* [...]”¹⁶⁰.

184.9 Copia del Acuerdo núm. 0373 de 2014¹⁶¹ “[...] *Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Santiago de Cali* [...]”¹⁶².

184.10 Copia del Acuerdo núm. 411 de 2017, “*POR EL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL HÁBITAT DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS PRECARIOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI – MI HABITAT Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”.

184.11 Copia del Acuerdo núm. 423 de 2017, “*Por medio del cual se adoptan los Planes de Ordenamiento Zonal mediante los cuales se desarrollan las Unidades de Planeación Urbana 7 – Versalles (UPU), 9 – Manzana del Saber (UPU 9), 10 – Estadio (UPU 10) del municipio de Santiago de Cali*”.

¹⁵⁵ Folio 165. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁵⁶ Folio 63 a 69. Archivo denominado: “[...] 5ED_003MEMORIALPRUEBAS.PDF [...]”.

¹⁵⁷ “[...] Estatuto de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas para el Distrito de Santiago de Cali [...]”

¹⁵⁸ <https://concejodecali.gov.co/documentos/51/acuerdos-1994/?genPagDocs=2>

¹⁵⁹ Folio 169 a 170. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁶⁰ Folio 105 a 107. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁶¹ Folio 167. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁶² <https://www.concejodecali.gov.co/documentos/636/acuerdos-2014/>

184.12 Copia del Decreto Ley 2044 de 30 de julio de 2020, *“Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”*.

Solución de los problemas jurídicos

185. La Sala considera que, según lo señalado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación¹⁶³, para que pueda predicarse la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos, debe estar demostrado su carácter real, inminente y concreto.

186. El Tribunal, en la sentencia proferida, en primera instancia, consideró que la zona en litigio, específicamente el Ecoparque Cerro de las Tres Cruces Bataclán, está catalogada como un área ecológica protegida, suelo de protección ambiental y patrimonio ecológico del Distrito de Cali, lo que implicaba la prohibición de urbanización y la obligación del Distrito de Cali de preservar el interés general, lo que fundamentó las acciones del Distrito, controvertidas en el marco de la acción *sub examine*. Agregó que, por el contrario, los actores populares no lograron probar de manera precisa cuáles eran los predios específicamente afectados, ni la identidad de los poseedores legítimos de estos, ni mucho menos que estos se encontraban por fuera del área protegida y que, por ende, no se encontraba probada ni la vulneración ni la amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados.

187. En su recurso de apelación la parte actora indicó, en suma: i) que en este caso se configuraron conductas punibles y que la administración pública entregó información imprecisa que distrajo al Tribunal sobre los verdaderos hechos. En especial, indicó que no se valoraron algunas pruebas como la declaración extrajuicio realizada por el señor Carlos Benito López Chede; las escrituras públicas que, en su criterio, son apócrifas; el Oficio DJC 1375 de 29 de agosto de 1991; y diversas normas como el Acuerdo núm. 15 de 1988, el artículo 84 del Acuerdo 373 de 2014, el Acuerdo 411 de 2017, el Acuerdo 423 de 2017 y la Ley 2044 de 30 de julio de 2020; y ii) cuestionó el concepto del Ministerio Público en cuanto indicó que Bataclán está ubicado en el Ecoparque Bataclán Las Tres Cruces y apoyó la tesis de las demandadas. Por último, agregó que la valoración correcta de las pruebas permitiría evidenciar que el Ecoparque, Cerro de las Tres

¹⁶³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez, radicación número: 250002315000200202704-01(SU). Jurisprudencia reiterada por la Sección Primera, en sentencia de 25 de noviembre de 2019, núm. único de radicación: 660012333000201400322-01(AP), C.P. Oswaldo Giraldo López.

Cruces, se ubica a partir de la Cota 1250 m.s.n.m y que el “*barrio*” Bataclán se encuentra por debajo de la cota 1080 m.s.n.m.

188. Teniendo en cuenta lo anterior y, en especial, los problemas jurídicos planteados y los argumentos expuestos por la parte actora en su recurso de apelación, la Sala procederá a determinar, conforme con los argumentos específicos propuestos en el recurso de apelación, si en este caso se encuentra probada o no la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos derivada de cuatro hechos concretos, a saber: en primer orden, el trámite de compraventa realizado por el Distrito de Santiago de Cali a algunos predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán; en segundo orden, la suspensión de cobro de impuestos predial y de valorización a algunos predios ubicados, según el actor, en el “*barrio*” Altos de Normandía – Bataclán; en tercer orden, las acciones policivas por perturbación de la posesión y las medidas de demolición de viviendas adelantadas por el Distrito en relación con algunos de los predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán; y, por último, si está probada o no la falta de claridad sobre el polígono que conforma el Ecoparque Bataclán y de los propietarios y poseedores o personas con justo título sobre los predios ubicados en el sector, lo que en su criterio ha ocasionado problemas en torno a la garantía de diversos derechos.

189. Para efectos de lo anterior, la Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el caso *sub examine*.

Los argumentos del recurso de apelación mediante los cuales se controvierte el concepto del Ministerio Público

190. Esta Sección ha venido considerando que el apelante es quien tiene la obligación de asumir la carga procesal argumentativa, dado que el objeto del recurso es controvertir uno o varios de los fundamentos de la sentencia proferida por el *a quo*, lo que, a su vez, supone una limitación en la competencia del Juez superior. Al respecto, la Sala se ha referido en los siguientes términos:

“[...] [V]alga recordar que, en los términos del numeral 3° del artículo 322 Código General del Proceso, la carga procesal argumentativa de la apelación es obligatoria, debido a que el objetivo de ese recurso es controvertir ante el superior jerárquico

uno o varios fundamentos de la sentencia del juez de primera instancia [...]¹⁶⁴
(Destacado fuera de texto).

191. A su turno, esta Sección¹⁶⁵ también ha expresado que para proferir la decisión no basta con haberse aportado la prueba que permita determinar la violación o amenaza de los derechos, sino que el recurrente debe haber cumplido con una carga argumentativa en el recurso que permita realizar un estudio sobre las razones manifestadas. Se trata de una carga que, se reitera, debe controvertir uno o varios fundamentos de la sentencia proferida por el juez de primera instancia que resulten adversas a las pretensiones del apelante, con la finalidad de que el juez, en segunda instancia, las confronte con los argumentos expuestos en la providencia judicial recurrida.

192. Clarificado lo anterior, es importante resaltar adicionalmente que la Procuraduría General de la Nación ostenta en virtud del numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política una función de intervención ante autoridades judiciales; norma que establece que “[...] [e]l Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 7. [i]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales [...]”.

193. Dicha norma, para los efectos de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tuvo desarrollo en la Ley 1437 y en la Ley 472. Por un lado, el artículo 303 de la Ley 1437, sobre atribuciones del Ministerio Público, establece que este “[...] está facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales [...]”; y, por el otro, el artículo 21 de la Ley 472 establece que “[...] [s]i la demanda [de acción popular o medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos] no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente [...]”.

¹⁶⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 3 de marzo de 2023, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación: 880012333000201800021-01.

¹⁶⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 2 de noviembre de 2023, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: 250002341000201401431-02.

194. Se debe resaltar que la intervención de la Procuraduría General de la Nación como Ministerio Público tiene lugar como órgano constitucional autónomo, en el marco de la colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder público y que los conceptos que expide el Ministerio Público en el marco de la función de intervención no son vinculantes, sino que tienen como propósito exponer la visión institucional de la entidad en cada caso concreto.

195. En ese orden, el Ministerio Público se reconoce como un sujeto procesal especial por cuanto su intervención debe estar motivada en alguno de los tres supuestos previstos en la Constitución Política y porque su participación dentro de las actuaciones judiciales es institucional y no personal.

196. En el caso concreto, el apelante cuestionó que la Procuraduría hubiere conceptuado: i) que el “*barrio*” Bataclán está ubicado en el Ecoparque Bataclán Las Tres Cruces; y ii) que en este caso no se probó la posesión que arguye la parte actora; calificando la intervención de la entidad en el proceso judicial como constitutiva de conductas punibles e indicando que el Ministerio Público no tuvo en consideración ni las escrituras públicas ni el contenido de algunos actos administrativos que, según señala, establecen que el Ecoparque, Cerro de las Tres Cruces, se ubica a partir de la Cota 1250 m.s.n.m y que el “*barrio*” se encuentra por debajo de la cota 1080 m.s.n.m.

197. En ese orden de ideas, sin perjuicio del análisis que corresponda en relación con los demás argumentos, la Sala se abstendrá de analizar aquellos argumentos presentados por la parte actora, mediante los cuales controvierte la intervención del Ministerio Público, en la medida en que no se trata de reparos orientados a controvertir las consideraciones de la autoridad judicial que profirió la sentencia apelada, en los términos de los artículos 320 y 322 de la Ley 1564; es decir, no se trata de argumentos que contengan “[...] *reparos concretos que le hace a la decisión [...]*” o a “[...] *la cuestión decidida [...]*”, sino que constituyen argumentos orientados a controvertir directamente la postura procesal o las actuaciones procesales de las partes e intervinientes, cuestión para la que no se encuentra instituido el recurso de apelación, que fue interpuesto en este caso concreto.

Sobre el valor probatorio de las declaraciones extraprocesales

198. La parte actora en su recurso de apelación indicó que la sentencia proferida, en primera instancia, no valoró algunas pruebas y, en especial, la

declaración extraprocesal núm. 10900 de 11 de octubre de 2017¹⁶⁶, rendida por el señor Carlos Benito López Chede ante el Notario Cuarto del Círculo de Cali.

199. En relación con los testimonios sin citación de la contraparte, el artículo 188 establece, por un lado, que “[...] *[l]os testimonios anticipados para fines judiciales o no judiciales podrán recibirse por una o ambas y se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento, circunstancia de la cual se dejará expresa constancia en el documento que contenga la declaración. Este documento, en lo pertinente, se sujetará a lo previsto en el artículo 221 [...]*” de esa misma normativa; por el otro, que “[...] *[e]stos testimonios, que comprenden los que estén destinados a servir como prueba sumaria en actuaciones judiciales, también podrán practicarse ante notario o alcalde [...]*” y, por último, que los “[...] *testimonios anticipados con o sin intervención del juez, rendidos sin citación de la persona contra quien se aduzcan en el proceso, se aplicará el artículo 222. Si el testigo no concurre a la audiencia de ratificación, **el testimonio no tendrá valor [...]***” (Destacado fuera de texto).

200. A su turno, el artículo 222 de la Ley 1564, sobre ratificación de testimonios recibidos fuera del proceso, establece que “[s]olo podrán ratificarse en un proceso las declaraciones de testigos cuando se hayan rendido en otro o en forma anticipada sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan, siempre que esta lo solicite [...]” y que “[...] *[p]ara la ratificación se repetirá el interrogatorio en la forma establecida para la recepción del testimonio en el mismo proceso, sin permitir que el testigo lea su declaración anterior [...]*”.

201. En relación con el valor probatorio de las declaraciones extrajuicio o extraprocesales que no sean ratificadas en el proceso, el Consejo de Estado¹⁶⁷ ha considerado lo siguiente:

[...] La Sala no podrá conceder valor probatorio a las declaraciones extrajuicio aportadas junto con la presentación de la demanda, rendidas ante la Notaría Primera de Villavicencio por los señores [...], las cuales tratan sobre las actividades agrícolas y comerciales del demandante y los hechos fundantes de la demanda (f. 159-164 c. 1).

11.1. Estas declaraciones no pueden ser valoradas por la Sala y no serán tenidas en cuenta para acreditar los supuestos fácticos de la petición indemnizatoria de la parte actora, ya que su falta de ratificación al interior de este proceso y su recaudo sin presencia de la parte contra las que se pretenden hacer valer, les priva de cualquier valor demostrativo.

[...]

¹⁶⁶ Folio 162 a 163. Archivo denominado: “[...] 3ED_000PARTE1EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 3 de septiembre de 2015. NUR 200012331000200200136-01. C.P. doctor Danilo Rojas Betancourth.

11.7. Las traídas con la demanda son verdaderas declaraciones rendidas por fuera de este proceso, las cuales por haber sido recibidas sin concurrencia de la contraparte requieren del requisito de la ratificación en este proceso para ser valoradas como prueba. Al no haberse hecho tal ratificación, por las razones ya enunciadas, la Sala las desestimaré como elemento de convicción para resolver este caso [...].”

202. En ese orden de ideas, teniendo en consideración que en este caso se aportó como prueba la precitada declaración extraprocesal del señor Carlos Benito López Chede, rendida ante notario, sin citación de la contraparte, el 11 de octubre de 2017, y que la misma no fue ratificada en sede judicial en los términos del artículo 222 de la Ley 1564, no es procedente concederle valor probatorio como declaración en los términos de las normas y jurisprudencia anteriormente indicada.

203. Tampoco sería del caso otorgar valor probatorio a la precitada declaración extraprocesal como documento declarativo emanado de tercero, en los términos del artículo 262 de la Ley 1564¹⁶⁸, teniendo en cuenta que el objeto de la declaración es el de afirmar que “[...] desde el año de 1860 aproximadamente, por línea familiar, hemos sido propietarios de terrenos ubicados en el cerro tutelar de las tres cruces [...]” y que algunas personas, como el señor “ALVARO ACEVEDO LOPEZ”, han alegado una “[...] falsa propiedad sobre terrenos que nunca han poseído [...]”. Ello por cuando la propiedad en relación con los predios no se prueba mediante declaraciones extraprocesales, sino a través de los respectivos certificados de registro de instrumentos públicos, los cuales se aportaron como prueba en este caso concreto.

Sobre la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos con ocasión del trámite de compraventa, la suspensión de cobro de los impuestos predial y de valorización a algunos predios; y las acciones policivas por perturbación de la posesión y las medidas de demolición de viviendas

204. En su recurso de apelación la parte actora manifestó que la sentencia proferida por el Tribunal incurrió en indebida valoración probatoria y desconocimiento de la normativa con fundamento en que, en su criterio, se evidenciaba la vulneración de los derechos e intereses colectivos derivados de: i) el trámite de compraventa realizado por el Distrito de Santiago de Cali a algunos predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán; ii) la suspensión de cobro de

¹⁶⁸ “ARTÍCULO 262. DOCUMENTOS DECLARATIVOS EMANADOS DE TERCEROS. Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación”.

impuestos predial y de valorización a algunos predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán; y iii) las acciones policivas por perturbación de la posesión y las medidas de demolición de viviendas adelantadas por el Distrito en relación con algunos de los predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán.

205. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que, conforme con el artículo 167 de la Ley 1564, “[...] *[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen [...]*”. Asimismo, que conforme con el artículo 30 de la Ley 472, “[...] *[l]a carga de la prueba corresponderá al demandante [...]*”, sin perjuicio de la posibilidad para el juez de impartir órdenes para suplir las deficiencias probatorias y, de ser el caso, obtener los elementos probatorios indispensables para proferir sentencia de mérito.

206. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁶⁹, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza. Por ejemplo, en sentencia proferida por esta Sección Primera, consideró lo siguiente:

“[...] Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone que:

“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.”

En ese orden de ideas, es claro que el actor tiene la carga de probar los hechos que expone en la demanda con el fin de que prosperen las pretensiones. Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, como lo estima la actora, como quiera que no probó dicha vulneración [...] Es así, que la Sala confirmará la sentencia impugnada [...]”¹⁷⁰ (Destacado fuera de texto).

¹⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2010, NUR 150012331000200501867-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, NUR 250002325000200501345-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, NUR 680012315000200300521-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, NUR 680012315000200301472-01(AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Sección Tercera, sentencia de 31 de julio de 2008, NUR 250002326000200500240-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.

¹⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, NUR 410012333000200401275-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

207. Así las cosas, la Sala considera que, en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante o al actor popular; obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria que le asiste al juez popular, por mandato de los artículos 28 y 30 de la Ley 472, y a la regla general de índole probatorio prevista en el artículo 167 de la Ley 1564, anteriormente indicada. En este mismo sentido, se pronunció esta Sección en sentencia de 23 de enero de 2020¹⁷¹.

208. En ese orden de ideas, es claro que tanto la jurisprudencia como la doctrina sostienen que la naturaleza de la acción popular es, en esencia, preventiva, de ahí que el inciso 2.º del artículo 88 de la Ley 472 determine que éstas “[...] se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]” y desde tal concepción deben ser analizados los requisitos que soportan su procedencia.

209. En efecto se tiene que los supuestos para que proceda la acción popular son los siguientes: i) la existencia de una acción u omisión de la parte demandada; ii) la presencia de un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio a los derechos o intereses colectivos; es decir, de una situación que supera alcances individuales y que se relaciona con afectaciones de orden plural y comunitario, pero de carácter indivisible, lo que excluye -en principio- motivaciones meramente subjetivas o particulares; y iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben estar probados en el proceso respectivo y no pueden ser hipotéticos en tanto la amenaza y la vulneración debe ser real y probada.

210. Como cuestión inicial y en primer orden, la Sala destaca que el juez de la acción popular no es un juez de legalidad de los actos administrativos, pues esta competencia recae en el juez de lo contencioso administrativo; ello, sin perjuicio de la posibilidad por parte de la Sala de adoptar otras medidas tendientes a la superación de la amenaza o de la vulneración de los derechos e intereses colectivos en aquellos eventos en que se constate que un acto administrativo es la fuente de vulneración o amenaza.

¹⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de enero de 2020 NUR 150012333000201500316-01(AP), C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

211. En segundo orden, la Sala resalta, como se explicó en el marco normativo y desarrollo jurisprudencial indicado *supra*, que la acción popular protege aquellos derechos que no están radicados en cabeza de ningún particular, cuya titularidad no reside en personas individualmente consideradas y, por ende, son intereses de representación difusa de titularidad común e indivisible. En otras palabras, mediante la acción popular se protegen derechos indivisibles que pertenecen a la comunidad.

212. Se trata de derechos que excluyen motivaciones subjetivas o particulares en la media en que salvaguardan derechos de solidaridad que conciernen a todos los individuos; derechos que requieren de la intervención del Estado y con efecto comunitario. Asimismo, se trata de derechos que exceden la esfera privada. No son derechos individuales y divisibles que pertenecen a cada sujeto de derecho en particular, ni tampoco surgen con ocasión de la suma de derechos individuales en tanto ello implica igualmente divisibilidad.

213. En ese orden, en cada caso concreto se debe determinar, conforme con las pruebas, si lo reclamado en relación con las tres situaciones fácticas descritas se enmarca en cuestiones con la potencia, virtualidad o capacidad para vulnerar o amenazar un derecho e interés colectivo porque en caso contrario serían otras las acciones o medios de control los procedentes. Ante ello, se reitera, no puede utilizarse este instrumento judicial para encubrir la exigibilidad de derechos particulares, presentándolos como garantías colectivas, porque tal actuar no se acompasa con la naturaleza jurídica de este instrumento.

214. El actor popular manifiesta que la escritura pública *“4504 de septiembre de 1991, con matrícula inmobiliaria No. 370-192670”* es *“ESPUERA (sic) E ILEGAL”* con fundamento en que: i) las colindancias no son claras, en especial, porque en ella se indica que el predio objeto del contrato colinda por el occidente con *“[...] LA IGLESIA DE SAN NICOLAS [...]”* y que, en su criterio, esa colindancia está a más de *“[...] 1500 METROS DE DISTANCIA [...] CON RESPECTO AL CERRO DE LAS TRES CRUCES [...]”*; ii) que, en su criterio, está probado que la *“ESCRITURA PÚBLICA 1320 DE ABRIL 10 DE 1944”* solamente le dio a la madre del vendedor derechos sobre 16.088 m² y no sobre las 54 hectáreas que le vendió al Municipio; y que la señora *“[...] CARMEN LOPEZ VIUDA DE ACEVEDO LE ENTREGÓ SUS TIERRAS A LA URBANIZACIÓN “LA MORELIA LTDA” EN 1944, Y ESTA ÚLTIMA NUNCA DEVOLVIÓ LAS TIERRAS A LA CAUSANTE DE LA HERENCIA DEL SEÑOR [...] ACEVEDO LOPEZ [...]”*.

215. La Sala reitera, en primer orden, que corresponde a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen de conformidad con el artículo 167 de la Ley 1564 y 30 de la Ley 472 y que, en particular, se deben probar, por un lado, una acción u omisión de los demandados; por el otro, un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, por último, una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

216. En primer orden, en relación con el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público, en los términos expuestos *supra*, en este caso se deben determinar: i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, con el objeto de determinar si esta gestión se realiza de forma irresponsable o negligente y, por ende, si se pone en peligro o se vulnera el derecho e interés colectivo.

217. En segundo orden, en relación con el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, se debe probar un elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y de los principios de la función pública; y uno subjetivo relacionado con la demostración de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función.

218. La Sala considera que no se encuentra probado que el trámite de compraventa que consta en la Escritura Pública núm. 4504 de 23 de septiembre de 1991¹⁷², realizado entre el señor Álvaro Acevedo López y el Municipio De Cali, Departamento Administrativo de Valorización Municipal – Fondo Rotatorio de Tierras Urbanas, por valor de \$144.820.900,00, sobre los derechos proindiviso y la posesión material de más de 20 años sobre el lote de terreno ubicado en el Cerro de las Tres Cruces con un área de 206.887 metros cuadrados distinguido con el número predial Y012-127-01 y la matricula inmobiliaria núm. 370-0192670, constituya por sí misma una situación violatoria de alguno de los derechos e intereses colectivos invocados, en especial, los de defensa del patrimonio público, por una gestión irresponsable o negligente del patrimonio; ni moralidad administrativa, por el desconocimiento de los principios que rigen la función pública.

¹⁷² Cfr. Fls. 125 a 134 del documento electrónico denominado “3ED_000PARTE1EXPEDIEN”.

219. En relación con el primer argumento, la Sala considera que no se observa en el proceso prueba alguna que permita establecer, más allá de los argumentos propuestos por la parte actora, que hubiere errores en las colindancias derivadas de la anotación en la que se hace constar que el predio distinguido con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670 colinda por el “[...] **OCCIDENTE, con terrenos del actual comprador y de la Iglesia de SAN NICOLAS** [...]” y mucho menos que dicha situación constituya un hecho reprochable desde la perspectiva de los derechos e intereses colectivos, no solamente porque no se logró establecer técnicamente en este proceso la ubicación del predio objeto de controversia y la ubicación de la precitada iglesia, sino porque, conforme con las pruebas aportadas al proceso la colindancia se refiere a “*terrenos*” de la iglesia San Nicolás y no propiamente a la iglesia que, según señala la parte actora, se encuentra ubicada a 1.500 metros de distancia de la zona.

220. Tampoco se aportó al proceso alguna prueba técnica que permita a la Sala tener certeza sobre, más allá de la presunta ambigüedad de los linderos, referida por ejemplo en el Oficio DJC-1375-91 de 29 de agosto de 1991¹⁷³, que esté probada una situación de gestión irresponsable del patrimonio en virtud de la celebración del contrato de compraventa entre el Municipio de Cali y el señor Álvaro Acevedo López; o un desconocimiento de los principios de la función pública y de existencia de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función, máxime si se tiene en consideración que, conforme con las pruebas y el contenido del Certificado de Registro de Instrumentos Públicos de Cali¹⁷⁴ correspondiente al predio “*RURAL*” identificado con núm. de Matrícula 370-192670, se evidencia que el terreno, en su totalidad, está claramente delimitado en una extensión de 54 hectáreas o 540.000 m² y que, según las anotaciones contenidas en dichos documentos, el señor “*ACEVEDO LOPEZ ALVARO*” fue adjudicatario del derecho de dominio incompleto de parte de este¹⁷⁵, lo que desvirtúa, en principio, los argumentos de la parte actora que atribuyen responsabilidad en el manejo de los recursos públicos a cargo del Municipio de Cali y por ende el desconocimiento de los principios que orientan la función pública.

¹⁷³ Folio 151 a 156. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

¹⁷⁴ Cfr. 113 a 124 del documento electrónico denominado “3ED_000PARTE1EXPEDIEN”.

¹⁷⁵ En “*ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN DERECHO COMÚN Y PROINDIVISO EQUIVALENTE A LA TERCERA PARTE, ADQUIRIDO POR LA CAUSANTE SEGÚN ANOT. #006*”, señora “*LOPEZ VDA DE ACEVEDO CARMEN*”; y posteriormente que el mismo “*ACEVEDO LOPEZ ALVARO*” fue adjudicatario del derecho de dominio incompleto, en “[...] *ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN DERECHO EQUIVALENTES UNA TERCERA PARTE QUE LE CORRESPONDE A LA CAUSANTE CARMEN LOPEZ V. DE ACEVEDO EN LA SUCESION ILIQUIDA DE SU HERMANA MAGDALENA LOPEZ HERRERA, QUIEN ADQUIRIÓ SEGÚN ANOT. #009*”.

221. En relación con los demás argumentos presentados en el recurso de apelación, relativos a que la madre del vendedor solamente le transmitió derechos sobre 16.088 m² y no sobre las “54 hectáreas” que le vendió al Municipio; que los linderos del predio no están suficientemente delimitados; y que la señora “[...] CARMEN LOPEZ VIUDA DE ACEVEDO LE ENTREGÓ SUS TIERRAS A LA URBANIZACIÓN “LA MORELIA LTDA” EN 1944, Y ESTA ÚLTIMA NUNCA DEVOLVIÓ LAS TIERRAS A LA CAUSANTE DE LA HERENCIA DEL SEÑOR [...] ACEVEDO LOPEZ [...]”; la Sala considera que se trata de un hecho no probado en la medida en que no se aportaron al proceso documentos legibles o pruebas técnicas que permitan acreditar lo expuesto por la parte actora ni como ello se traduce en vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos; más bien constituyen controversias particulares que, según sea, deben ser resueltas en el marco del control de la nulidad de actos; trámites de pertenencia que, incluso, se adelantan en la actualidad, como consta en la precitada escritura; o de deslinde y amojonamiento, con el objeto de establecer los límites de las propiedades particulares y la certeza sobre el límite y tamaño de cada propiedad.

221.1 Y adicionalmente, por el contrario, se encuentra probado que el señor Acevedo López no vendió al Municipio las 54 hectáreas que conforman el terreno distinguido con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670, como lo afirma la parte actora, sino, en los términos de la escritura pública aportada, los derechos de propiedad y posesión que ostentaba sobre ese terreno en atención a las adjudicaciones por sucesión que, según el respectivo Certificado de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, se reitera, no correspondió a 540.000 m² (54 hectáreas), sino a la “VENTA DERECHOS PROINDIVISOS LOTE CON AREA DE **206.887 M2** [...]” (Destacado fuera de texto).

222. En relación con el argumento del recurso de apelación relativo a la existencia de una vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos a la defensa del patrimonio público y moralidad administrativa con ocasión de la suspensión del cobro de impuestos predial y de valorización a algunos predios ubicados en Altos de Normandía – Bataclán, la Sala considera, por un lado, que dicha medida tiene como sustento, por un lado, el contenido del Acuerdo núm. 130 de 8 de julio de 1987 expedido por el Concejo Municipal de Cali, “POR EL CUAL SE DECLARAN DE UTILIDAD PÚBLICA TERRENOS UBICADOS EN EL CERRO DE LAS TRES CRUCES, SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, y la adquisición de terrenos por parte del Municipio de Cali con miras a, en los términos

de la norma, la adopción de medidas por parte del ente territorial con el propósito de realizar intervenciones para recuperar la capa vegetal y de arborización, así como la ejecución de obras para la conservación y mejora de la zona y mitigación del estado de erosión de los cerros y la colmatación por efecto de la lluvia y arrastre de sedimentos.

223. Por el otro, conforme se explicó en el Oficio núm. 2018413105000057251 de 23 de julio de 2018¹⁷⁶ suscrito por Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, que “[...] *[e]l retiro de los 83 predios de la base catastral, se originó de conformidad con los límites definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), Acuerdo Municipal 069 del año 2000 [...]*” y agregó que “[...] *el sector de Bataclán fue denominado mediante el Acuerdo 130 de Julio 08 de 1987, Acuerdo 30 de Diciembre 21 de 1993, modificado en Diciembre 15 de 1994, como área de actividad de parque, Cultura y Recreación [...]* [con la claridad de que estos predios, de conformidad con] *el artículo 30 del Acuerdo 130 de 1987 [...] serían destinados únicamente a la construcción de un parque ecológico [...]*”.

224. Asimismo, mediante Oficio núm. 201841310500007711 de 5 de febrero de 2018 suscrito por el subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda, por medio del cual se da respuesta a la solicitud de inscripción de mejora en terreno ajeno ubicado en el predio Y001201270001, no solamente se reiteró la información anterior, sino que se especificó que “[...] *[e]l predio Y001201270001 (terreno) donde se encuentra ubicada la mejora identificada con número predial Y001201270002, actualmente figura inactivo en la base catastral toda vez que cuando se sobrepone este bien inmueble sobre las áreas de manejo Rural, se tiene que éste se encuentra contenido en el Ecoparque Cerro De Las Tres Cruces – Bataclan [...]*” y se informa que el Plan de Ordenamiento Territorial establecido mediante Acuerdo 0373 de 2014 del Concejo Municipal de Santiago de Cali restringe la posibilidad de ser urbanizada las áreas de conservación y protección ambiental, como los ecoparques, por ser un suelo de protección, lo cual implica una limitación en la formación catastral como ocurre con el Ecoparque Bataclán, ubicado en el Cerro de las Tres Cruces de Cali, que busca “[...] *la preservación, restauración, mejoramiento y utilización racional de los Recursos Naturales Renovables, los cuales son de utilidad pública e interés social, controlando los factores del deterioro ambiental, regulando la conducta humana y la actividad de las entidades frente al medio ambiente [...]*”.

¹⁷⁶ Folio 8 a 10. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

225. La Sala considera que se trata de una decisión que se encuentra amparada en actos administrativos cuya legalidad se presume y que no han sido suspendidos por autoridad competente. Tampoco se encuentra probado que dichos actos administrativos constituyan una afectación a los derechos e intereses colectivos relativos a la defensa al patrimonio público y moralidad administrativa que justifiquen la intervención del juez constitucional.

226. Por el contrario, la Sala considera que se trata de medidas orientadas a garantizar la protección de otros derechos e intereses colectivos -algunos de los cuales fueron invocados en este caso concreto- mediante la protección del ambiente, la defensa del espacio público y la protección en torno a los desastres previsibles técnicamente.

227. Ahora bien, la Sala comparte igualmente las consideraciones del Tribunal en cuanto explicó que tampoco se encontraba probada la vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos con ocasión de los procedimientos sancionatorios de carácter urbanístico por perturbación a la posesión y las órdenes de demolición de viviendas contenidas en actos administrativos expedidos por autoridad competente y que, por el contrario, se trata de situaciones que atienden a cuestiones subjetivas, particulares, divisibles y que no constituyen una afectación en estricto sentido colectiva.

228. En este punto, es importante resaltar que no solamente no se probaron las órdenes de demolición que aduce la parte actora sino que, por tratarse de trámites sancionatorios particulares en los que se expidieron actos administrativos cuya legalidad no solamente se presume sino que se pueden controvertir a través del medio de control correspondiente, estos pueden generar restablecimientos particulares del derecho, lo que implica adicionalmente que subyace a la pretensión, más que la protección de derechos e intereses colectivos, la propuesta de una controversia en torno a argumentos propios de la legalidad de actos administrativos particulares por el desconocimiento de normas y procedimientos en que se debería fundar el acto como, por ejemplo, el debido proceso y el desconocimiento de derechos de posesión que alegan los propietarios individualmente considerados, para lo cual se debe acudir a un escenario distinto al de la acción constitucional de la referencia.

229. En suma, la Sala considera que la parte actora no probó la forma en que las tres situaciones fácticas descritas en el recurso constituyen una vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos y adicionalmente las

controversias invocadas -en torno a la delimitación del predio con fines particulares, la suspensión de cobro de impuestos y las acciones policivas y urbanísticas- son divisible, subjetivas y particulares y deben ser solucionadas mediante los respectivos mecanismos subjetivos previstos en la ley.

Sobre la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos con ocasión de la delimitación material del polígono del Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán y del predio identificado con matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670

230. La parte actora indicó en su recurso de apelación que es incorrecto afirmar que Altos de Normandía - Bataclán se encuentra dentro del área pública del Ecoparque Las Tres Cruces y que ello parte de una indebida valoración de las normas que, en su criterio, le otorgaron al sector Altos de Normandía – Bataclán la condición de “*barrio*” identificado con el código 0297, de la comuna 2, y en cuanto se estableció normativamente que el Ecoparque, Cerro de las Tres Cruces, se ubica a partir de la Cota 1250 m.s.n.m y el “*barrio*” se encuentra por debajo de esa cota.

231. Para resolver, la Sala observa que el Acuerdo 130 de 8 de julio de 1987 expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, “[p]or el cual se declaran de utilidad pública terrenos ubicados en el Cerro de las Tres Cruces, se autoriza al alcalde para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones”, fue expedido en consideración a que el precitado cerro se había convertido en un área crítica para la ciudad que requería medidas especiales orientadas a su conservación y mejoramiento, con ocasión de la presencia de asentamientos irregulares, la consecuencial pérdida de la capa vegetal y de arborización, y los efectos de estas situaciones sobre la salubridad y la gestión del riesgo. En consecuencia, el artículo 1 dispuso declarar “[...] de utilidad pública e interés social los predios ubicados en el Cerro de Las Tres Cruces [...]” comprendidos dentro de los límites establecidos en dicha normativa, y se autorizó, en su artículo 2, al alcalde, para “[...] iniciar y efectuar negociaciones, así como también para celebrar todos los contratos y actuaciones que se requieran para adquirir los predios de propiedad particular ubicados en el área [...]” delimitada por el acuerdo, teniendo como base inicial de las negociaciones el avalúo certificado por la Oficina de Catastro.

231.1 Es importante resaltar que los párrafos del artículo 2 establecieron, entre otros aspectos: i) que las negociaciones y actuaciones autorizadas comprenden “[...] todas aquellas que sean necesarias para adquirir los derechos de dominio y

posesión real tanto de cada uno de los terrenos como de cada una de las construcciones y mejoras que existan plantadas sobre ellos [...]; ii) “[...] el Alcalde podrá acordar con cada uno de los poseedores, que residan en la respectiva mejora, su traslado a otras áreas de la ciudad [...]” y que “[...] [s]era a opción del poseedor determinar si la enajenación se efectúa estableciendo como precio de ella un valor que se determine únicamente en dinero, o si él se pacta estableciendo en el precio el traslado a que se refiere [...]”; iii) “[...] [p]ara iniciar los términos de negociación entre la Administración y cada uno de los poseedores, se tomará como base el avalúo comercial actualizado de las mejoras, practicado por la Lonja de propiedad raíz [...], a cargo de la Administración, con la claridad de que la Administración deberá garantizar a los “[...] poseedores residentes en las mejoras continuar habitando en ellas hasta tanto se les cancele el valor total de la negociación y/o se pueda efectuar el traslado [...]”; iv) cuando “[...] el poseedor opte porque en el precio se pacte el traslado [...] la Administración le presentará opciones para el traslado a programas de vivienda preferencialmente de los que adelanten el Instituto de Crédito Territorial, Invicali u otras entidades similares [...]”; y “[...] [l]os derechos de posesión y las mejoras que se autoriza al Alcalde negociar, así como el traslado de ocupantes, se refiere únicamente a los asentamientos, ocupaciones y mejoras efectuadas con anterioridad al día 30 de abril de 1987 [...]”.

231.2 Y, por último, en su artículo 3, se dispuso que los predios que se declaran de utilidad pública e interés social y que se autoriza la adquisición de compra se “[...] *destinarán exclusivamente a la construcción de un Parque Público [...]*”.

232. Posteriormente, mediante el Acuerdo 069 de 26 de octubre de 2000 se adoptó el entonces vigente Plan de Ordenamiento Territorial de Cali en el que, entre otros aspectos, se ratificó: i) que el Cerro de las Tres cruces se encuentra ubicado por encima de la cota 1.250 metros sobre el nivel del mar y es uno de los dos componentes de los Cerros Tutelares (artículo 48); ii) que entre los componentes del espacio público se encuentran, entre muchos otros, los Cerros Tutelares de las Tres Cruces y Cristo Rey como los elementos naturales del Municipio; y en la escala urbano regional los **“parques de escala urbano regional”** (artículo 118), este último entendido como “[...] *espacios naturales de propiedad municipal de gran dimensión e importantes valores paisajísticos y ambientales, destinados a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y la recreación pasiva o activa [...]*” (artículo 119); y iii) que el “[...] **Ecoparque Bataclán ubicado en la parte baja del Cerro de las Tres Cruces [...]**” es, junto al Parque la Salud,

uno de los dos Parques “*de escala urbano regional*” del Municipio, con la claridad de que “[...] *También forman parte de esta escala, los futuros parques denominados **Las Tres Cruces, Cristo Rey, los Cristales, [y] la Bandera [...]***” (artículo 120).

232.1 Es importante resaltar que el POT del año 2000 estableció medidas de protección especiales para estos ecosistemas, integrantes del espacio público del Municipio, como la adopción de medidas para controlar la expansión urbana, mediante franjas o cordones forestales, la prohibición de instalación de publicidad visual y de antenas, el establecimiento de índices de ocupación y de construcción, la adopción de medidas de cerramiento, la protección de la fauna y flora; todos a cargo del Municipio, por intermedio de, entre otras, el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA como autoridad perteneciente al sector central.

233. El Municipio, por intermedio del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, expidió la Resolución D-087 de 2 de julio de 2003, “*por medio de la cual se dilucida una imprecisión cartográfica surgida en los planos oficiales adoptados por el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali*”, contenido en el entonces vigente Acuerdo 069 de 2000; oportunidad en la que se precisó que la porción del territorio municipal localizada en el Cerro de las Tres Cruces **no solo corresponde con área superior a la cota 1.250 m.s.n.m. sino a alturas inferiores (1.200 m.s.n.m.) e incluso zonas cuya altura no se encuentra especificada y que limitan con el perímetro urbano, este último que se encuentra en alturas muy inferiores.** En efecto, en el artículo primero de la Resolución se dispuso: “[...] *[m]odificar los planos correspondientes a “ZONIFICACIÓN POR AREAS DE ACTIVIDAD” y “TRATAMIENTOS”, adoptados por el “[p]lan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali (Acuerdo 069 [...]), en el sentido de precisar que la clasificación que presenta la porción del territorio municipal localizada en el Cerro de las Tres Cruces y comprendida entre la cota 1.250 m.s.n.m. y el perímetro urbano modificado por el POT, asignándole la clasificación de Parque Natural de manera consecuente con la clasificación dada por el mismo POT al resto de terrenos ubicados en el Cerro de las Tres Cruces [...]*” es la siguiente:

“[...] Partiendo del punto de cruce entre la cota 1.250 m.s.n.m. y el perímetro urbano (Quebrada Santa Mónica) aguas arriba hasta el vértice No. 19 del Perímetro Urbano, desde este punto en sentido norte – sur siguiendo la línea del Perímetro Urbano (cota 1.200 m.s.n.m.) hasta el vértice No. 20 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido nororiente – suroccidente siguiendo la línea del Perímetro Urbano hasta el vértice No. 21 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido nororiente – suroccidente siguiendo la línea del

Perímetro Urbano hasta el vértice No. 22 del Perímetro Urbano; desde este punto en sentido noroccidente – suroriente siguiendo la línea del perímetro Urbano hasta el punto de cruce con la cota 1.250 m.s.n.m; desde este punto en sentido sur – oriente siguiendo la cota 1.250 m.s.n.m. hasta cerrar con el primer punto descrito [...]” (Destacado fuera de texto).

234. Posteriormente, el Concejo Municipal de Santiago de Cali expidió el Acuerdo núm. 373 de 2014¹⁷⁷, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN ORDINARIA DE CONTENIDO DE LARGO PLAZO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI”***, con sus anexos y mapas como parte integral del mismo; norma vigente que estableció en relación con los elementos ambientales objeto de este caso concreto, a saber, el Cerro de las Tres Cruces y el ecoparque Tres Cruces – Bataclán, los siguientes mandatos relevantes:

234.1 Los artículos 58 y 59 del precitado Acuerdo, sobre estructura ecológica municipal y componentes de la estructura ecológica, establecen, por un lado, que ***“[...] [l]a Estructura Ecológica Municipal es el conjunto de elementos naturales y contruidos, cuya calidad ambiental y/o ecosistémica, aporta a la conformación de una malla verde que conecte, recupere y conserve la Base Ecosistémica asegurando a largo plazo los procesos que sustentan la vida humana, la biodiversidad, el suministro de servicios ambientales y la calidad ambiental del Municipio [...]”***; y, por el otro, que este estaría integrada por la estructura ecológica principal y la estructura ecológica complementaria, donde la primera corresponde a ***“[á]reas de conservación y protección ambiental (suelo de protección ambiental)”*** y la segunda a los ***“[e]lementos con valor ambiental que hacen parte de los sistemas estructurantes del municipio”***. El párrafo 1 del artículo 59 integra como parte del POT el Mapa núm. 11, sobre estructura ecológica municipal, en el siguiente sentido:

¹⁷⁷ Folio 167. Archivo denominado: ***“[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”***. Asimismo, ver https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/106497/pot_2014_idesc/



234.2 A su turno, el artículo 60 del Acuerdo, sobre restauración ecológica y ambiental, establece que “[...] **la restauración ecológica del municipio se priorizará en las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal, prestando especial atención a las zonas de humedales, las áreas forestales protectoras del recurso hídrico y los cerros tutelares [...]**” y se indica que, “en el corto plazo”, el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente conjuntamente con la Autoridad Ambiental Regional y Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el marco de sus competencias legales, formularán e implementarán el Plan de Restauración Ecológica y Ambiental para la recuperación de los ecosistemas degradados del municipio, **el cual incluirá estrategias en torno a riesgo de desastre y ocupación informal**. Para efecto de lo anterior se constituyó el Sistema Municipal de Áreas Protegidas y Estrategias de Conservación de Santiago de Cali (SIMAP-Cali), como la principal estrategia para la conservación de la estructura ecológica del municipio.



234.3 En su artículo 63, el POT estableció los componentes de la estructura ecológica principal del Municipio, como el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones y, en armonía con el Decreto 3600 del 2007 y el artículo 35 de la Ley 388, estableció que de la estructura ecológica principal del Municipio haría parte, entre otras, las áreas de especial importancia ecosistémica como los ecoparques, así:

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL (Áreas de Conservación y Protección Ambiental o Suelo de Protección Ambiental)	
ÁREAS PROTEGIDAS DEL SINAP	Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali.
	Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali.
	Reserva Natural de la Sociedad Civil (RNSC) La Laguna.
ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOSISTÉMICA	Áreas protegidas de carácter municipal (del SIMAP).
	Reserva Municipal de Uso Sostenible río Meléndez.
	Zona con función amortiguadora del PNN Farallones de Cali.
	Zona Ambiental del río Cauca.
	Cinturones ecológicos.
	Suelos de protección forestal.
	Ecoparques, parques y zonas verdes mayores a dos hectáreas.
	Áreas de conservación por iniciativas privadas y públicas.
	Alturas de valor paisajístico y ambiental.
	Recurso hídrico superficial (humedales, ríos, quebradas, nacimientos) y sus áreas forestales protectoras.
	Zona de recarga de acuíferos en suelo rural.

234.4 Como garantía de protección, el artículo 64 del POT estableció las normas generales aplicables a la estructura ecológica principal de la siguiente forma:

***[...] Artículo 64. Normas Generales Aplicables a la Estructura Ecológica Principal.** Son normas generales aplicables a la Estructura Ecológica Principal las siguientes:*

- 1. Las áreas que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal hacen parte de los suelos de protección del Municipio y se constituyen como determinantes ambientales del ordenamiento territorial.***
- 2. Las áreas que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal constituyen el Patrimonio Ecológico y parte del Patrimonio Natural del Municipio de acuerdo con lo establecido en el capítulo de patrimonio del presente Acto.***
- 3. Las áreas de la Estructura Ecológica Principal deberán mantener o incrementar su cobertura arbórea, arbustiva y de zonas verdes, propendiendo por la restauración ecosistémica. En caso que la cobertura arbórea sea afectada por intervenciones de fuerza mayor compatibles con los usos permitidos en cada***

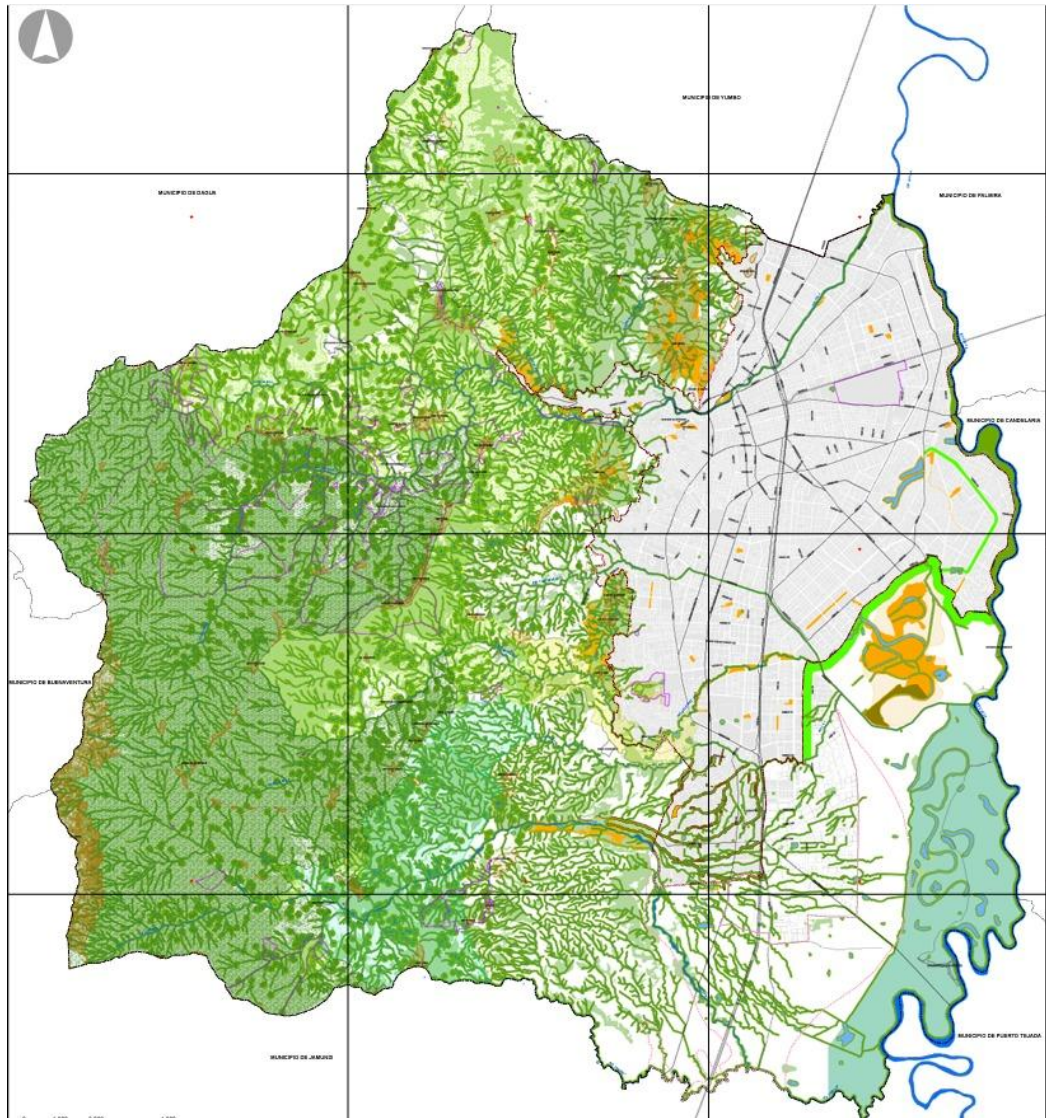
tipo de suelo de protección ambiental, se deberá compensar arborizando en la proporción y lugar que establezca la autoridad ambiental competente.

4. Cualquier infraestructura básica de servicios públicos domiciliarios, movilidad o equipamiento que se construya en las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal deberá asegurar que no se afecte la función ecológica y ambiental del área, y que no se afecte el cumplimiento del objetivo de su declaratoria, estableciendo estrategias para que dicha intervención se integre paisajísticamente al entorno natural manteniendo los espacios de mayor valor ambiental y paisajístico libres de la ocupación y alteración que degraden dichos valores o minen las posibilidades de la colectividad de ejercer el derecho a disfrutar de los mismos. En todo caso cualquier intervención deberá tener en cuenta la normatividad específica que regula cada uno de estos suelos.

5. Todas las actividades relacionadas con acciones de intervención humana sobre las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal, como quemas, talas, descapote de tierra, recolección de especies o material vivo o inerte, y cualquier otra actividad que pueda afectar la función ecológica, serán consideradas como actividades reguladas y, en todos los casos, requerirán permiso o autorización de la entidad ambiental competente. Las colecciones biológicas deberán cumplir con lo establecido en el Decreto Nacional 1375 de 2013.

6. No se permiten vallas publicitarias ni ningún otro tipo de Publicidad Exterior Visual en las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal, a excepción de las zonas de recarga de acuíferos que no se traslapan con otra categoría de suelo de protección ambiental. En el caso de las vallas y publicidad relacionada con los objetivos de conservación del área, la localización y dimensiones deberán contar con el aval de la Autoridad Ambiental competente [...]” (Destacado fuera de texto).

234.5 En relación con las áreas de especial importancia ecosistémicas como parte de la Estructura Ecológica Principal, el artículo 69 estableció que para el Municipio de Cali se incluían las siguientes: i) Áreas protegidas de carácter municipal que hacen parte del SIMAP; ii) Zona con función amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali; iii) Zona Ambiental del río Cauca; iv) Cinturones ecológicos v) Suelos de protección Forestal; vi) **Ecoparques, Parques y zonas verdes mayores a dos hectáreas**; vii) Áreas de conservación por iniciativas privadas y públicas; viii) Alturas con valor paisajístico y ambiental; ix) Recurso hídrico superficial (humedales, ríos, quebradas y nacimientos) y sus áreas forestales protectoras; y x) Zonas de recarga de acuíferos en el suelo rural, conforme con el Mapa anexo núm. 12, así:

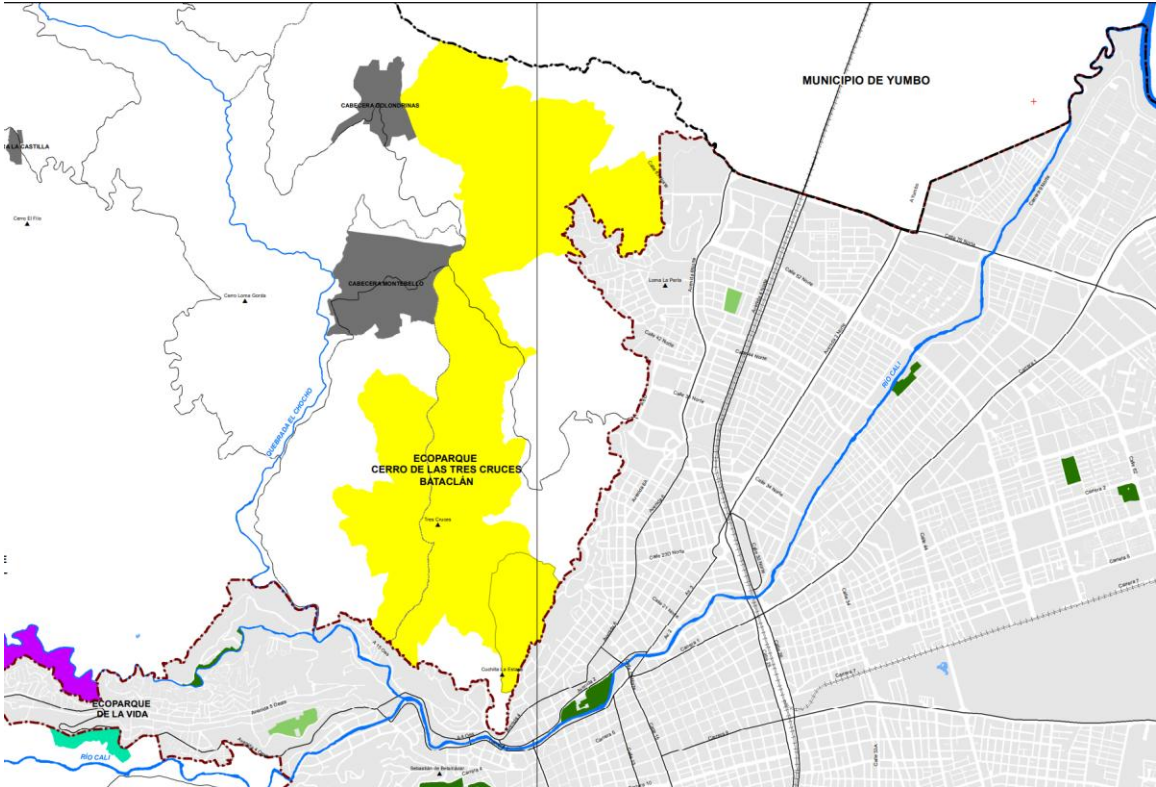


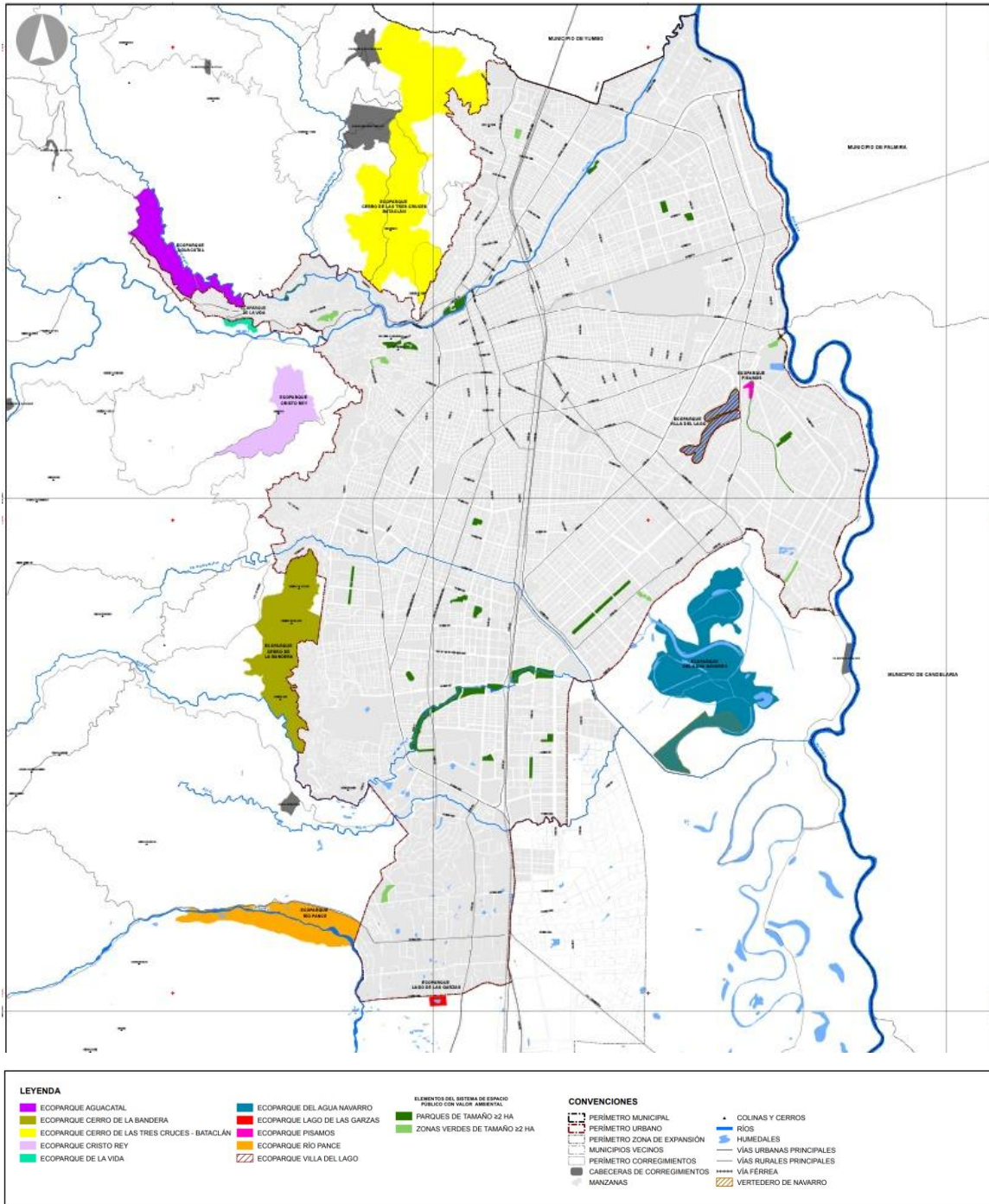
LEYENDA	
ÁREAS PROTEGIDAS DEL SINAP	
	PARQUE NACIONAL NATURAL FARALLONES DE CALI
	RESERVA FORESTAL PROTECTORA NACIONAL DE CALI
	RESERVA NATURAL DE LA SOCIEDAD CIVIL LA LAGUNA
	NACIMIENTOS
	QUEBRADAS
	RÍOS
	HUMEDALES
	ÁREAS FORESTALES PROTECTORAS DEL RECURSO HÍDRICO
	RESERVA MUNICIPAL DE USO SOSTENIBLE RÍO MELÉNDEZ
	ZONA AMBIENTAL DEL RÍO CAUCA
	ZONA DE RECARGA DE ACUÍFEROS EN SUELO RURAL
	VULNERABILIDAD ALTA Y EXTREMA DEL ACUÍFERO A LA CONTAMINACIÓN
ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOSISTÉMICA	
	CORREDOR AMBIENTAL DE LAS AGUAS DEL SUR
	SUELOS DE PROTECCIÓN FORESTAL
	ZONA CON FUNCIÓN AMORTIGUADORA PNN FARALLONES
	ALTURAS DE VALOR PAISAJÍSTICO Y AMBIENTAL
	CINTURONES ECOLÓGICOS
	ÁREAS DE CONSERVACIÓN POR INICIATIVAS PRIVADAS Y PÚBLICAS
	ECOPARQUES, PARQUES Y ZONAS VERDES MAYORES A 2 Ha.

234.6 El artículo 78 del Acuerdo estableció en relación con los ecoparques, parques y zonas verdes, allí indicadas; como de escala regional, urbana y los zonales mayores a 2 hectáreas, pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal, que estos “constituyen como suelo de protección ambiental”; y, en especial, sobre los ecoparques los definió como “[...] **áreas de propiedad pública o privada con espacios naturales de importancia ecológica y cultural destinadas a la conservación de biodiversidad y oferta de servicios ambientales, que promueve la investigación, la educación ambiental, la recreación, el turismo sostenible y la generación de cultura ambiental ciudadana [...]**”. La norma estableció que en Santiago de Cali se reconocen los siguientes 10 ecoparques, entre ellos el Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán, con extensión de 594,5 hectáreas, así:

NOMBRE	ÁREA (Ha)
Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán.	594,50
Ecoparque del Agua Navarro.	408,43
Ecoparque Cerro de la Bandera.	264,30
Ecoparque Río Pance.	163,70
Ecoparque Cristo Rey.	128,40
Ecoparque Aguacatal.	117,04
Ecoparque de la Vida.	8,10
Ecoparque Lago de las Garzas.	6,13
Ecoparque Písamos.	3,27
Ecoparque Villa del Lago.	---

234.7 Asimismo, se estableció, por un lado, que los ecoparques se constituyen como proyectos estratégicos conforme con en el artículo 447 de esa misma normativa y que su regulación se encuentra en el artículo 79; y, por el otro, conforme con el parágrafo, que “[...] [l]a delimitación de los ecoparques, parques y zonas verdes de la Estructura Ecológica Principal, se encuentra en el Mapa N° 17 “Ecoparques, Parques y Zonas Verdes de la Estructura Ecológica Principal” que hace parte integral del presente Acto [...]”, mapa que contiene la siguiente información particular y general del Municipio sobre ubicación, que se resalta en relación con el Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán, lo siguiente:





234.8 Adicional a lo anterior y de conformidad con los artículos 24, 25 y 26 del Acuerdo 373 de 2014, sobre clases de suelo (urbano, rural y de expansión) se puede concluir que el Ecoparque Cerro de Las Tres Cruces – Bataclán se encuentra ubicado en zona rural, según la delimitación del suelo urbano y rural prevista en las normas anteriores y, en especial, el contenido del Mapa núm. 2 que, se reitera, es parte integral del POT, así:

*“[...] Artículo 24. Clases de Suelo. De conformidad con lo dispuesto en los Artículo s 31, 32 y 33 de la Ley 388 de 1997, el territorio de Santiago de Cali **se clasifica en suelo urbano, rural y de expansión urbana**; este último se entenderá incorporado al perímetro urbano en los términos del Artículo 31 del Decreto Nacional 2181 de 2006, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. El suelo de protección podrá estar localizado en cualquiera de las clases de suelo antes señaladas.*”

Parágrafo 1. La delimitación precisa de los perímetros urbano, rural y de expansión se encuentra definida en el Anexo N° 1, mediante un listado de coordenadas planas “X” y “Y”. El sistema de referencia de las coordenadas es el adoptado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, y que a la vez el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adoptó como único datum oficial de Colombia, en el Marco Geocéntrico Nacional de Referencia -MAGNA-SIRGAS-, mediante Resolución N° 0 68 del 28 de enero de 2005.

Parágrafo 2. La clasificación del suelo se encuentra delimitada en el Mapa No 2 “Clasificación del Suelo” que hace parte integral del presente Acto.
[...]

Artículo 25. Suelo Urbano. El suelo urbano de Santiago de Cali es el delimitado por el perímetro urbano, el cual se encuentra definido en el Anexo No 1 mediante un listado de coordenadas planas “X” y “Y”. El sistema de referencia de las coordenadas es el adoptado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, y que a la vez el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adoptó como único datum oficial de Colombia, en el Marco Geocéntrico Nacional de Referencia -MAGNA-SIRGAS-, mediante Resolución N°068 del 28 de enero de 2005.

Parágrafo 1. La delimitación del perímetro urbano, y por ende del suelo urbano se encuentra establecida en el Mapa No 2 “Clasificación del suelo” el cual hace parte integral del presente Acto.
[...]

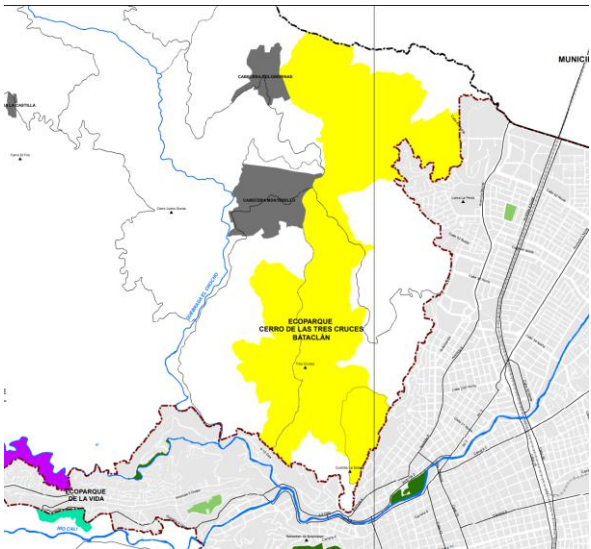
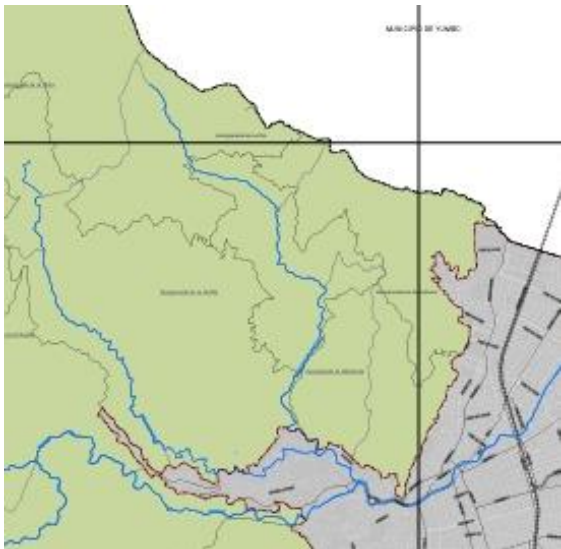
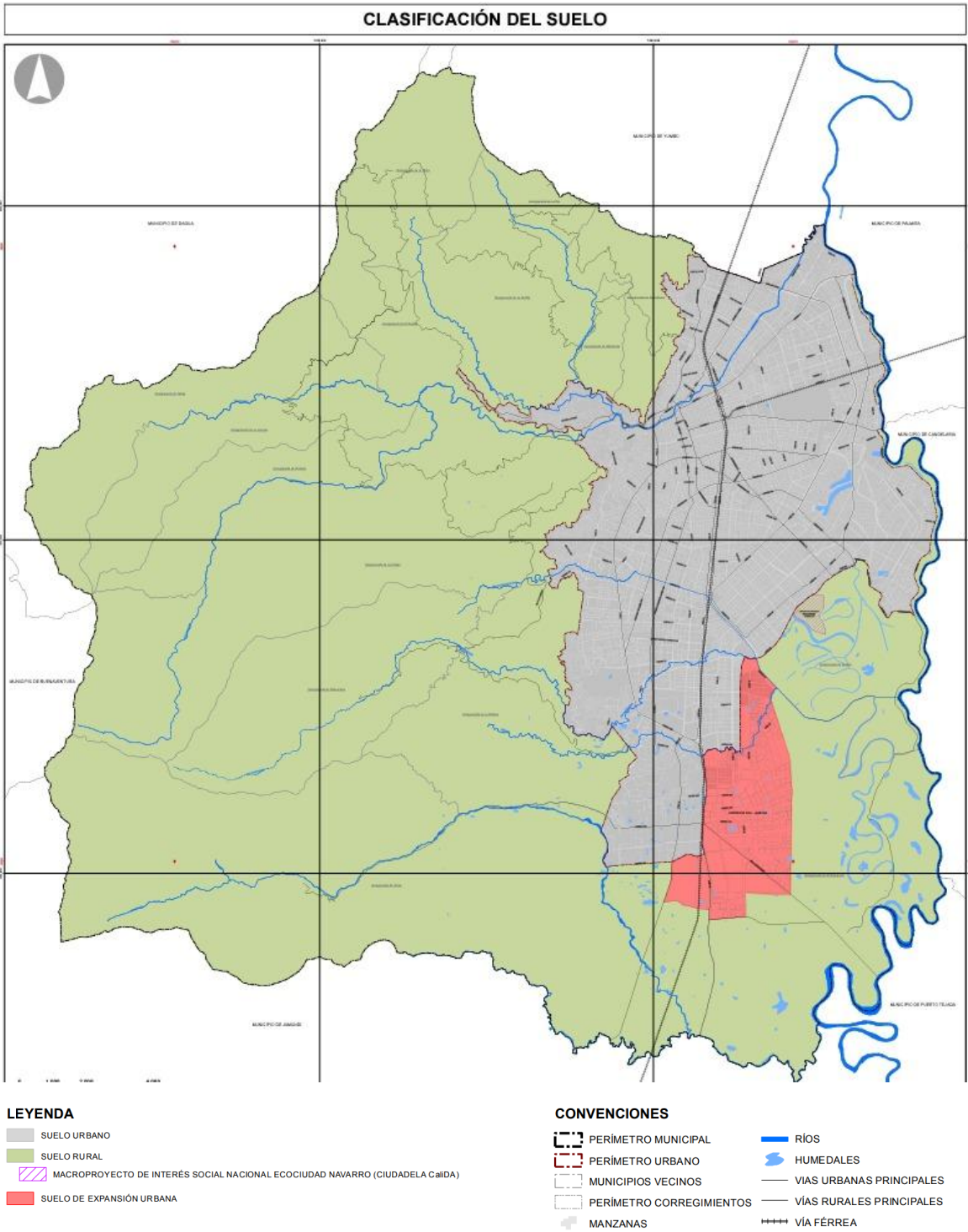
Artículo 26. Suelo Rural. El suelo rural de Santiago de Cali se encuentra definido en el Anexo N° 1 mediante un listado de coordenadas planas “X” y “Y”. El sistema de referencia de las coordenadas es el adoptado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, y que a la vez el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adoptó como único datum oficial de Colombia, en el Marco Geocéntrico Nacional de Referencia -MAGNA-SIRGAS-, mediante Resolución N° 068 del 28 de enero de 2005.

Parágrafo. La delimitación del suelo rural se encuentra establecida en el Mapa No 2 “Clasificación del suelo” el cual hace parte integral del presente Acto.
[...]

Artículo 27. Suelo de Expansión Urbana. El suelo de expansión urbana del Municipio de Santiago de Cali, de conformidad con las previsiones de crecimiento de la ciudad, la necesidad de su planificación a escala intermedia, y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, es el conformado por el área de expansión urbana Corredor Cali – Jamundí.

Artículo 28. Área de Expansión Urbana Corredor Cali – Jamundí. El área de expansión Corredor Cali – Jamundí, se encuentra localizada al sur de la ciudad y corresponde a un área de 1629 hectáreas, **su delimitación y localización se encuentra contenida en el Mapa No 2 “Clasificación del Suelo”, el cual hace parte integral del presente Acto.** La normatividad aplicable para el desarrollo del Área de Expansión Urbana Corredor Cali – Jamundí se encuentra contenida en el Título II del presente Acto en lo correspondiente a Sistemas Estructurantes, y el Tratamiento Urbanístico de Desarrollo [...]” (Destacado fuera de texto).

234.9 El Mapa núm. 2 y una comparativa específica del sector objeto de esta acción entre los mapas núms. 2 y 17 evidencia lo siguiente:



234.10 Ahora bien, el artículo 79 del Acuerdo, sobre planes de manejo de ecoparques, estableció que el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA, en coordinación con la respectiva Autoridad Ambiental Regional, adelantaría en el corto plazo los planes de manejo de los ecoparques, los cuales especificarían con mayor detalle el régimen de usos y aprovechamientos para cada una de estas áreas, teniendo en cuenta algunos parámetros generales que incluso rigen hasta tanto se aprueben los planes de manejo, a saber:

“[...]1. Usos principales: conservación, restauración, mitigación del riesgo y actividades turísticas y de recreación pasiva.

2. Usos compatibles: institucional ligado a la protección del parque y la educación ambiental.

3. Usos condicionados: vivienda según lo establecido en el Artículo 424 del presente Acto e infraestructura básica para los usos principales y compatibles, para la administración y manejo del parque, la recreación activa, y la actividad dotacional, condicionados al concepto técnico de la Autoridad Ambiental competente.

4. Usos prohibidos: industrial, agrícola y pecuario y aquellos que por su actividad puedan generar riesgo y todos los usos no contemplados explícitamente en los principales, compatibles y condicionados [...]” (Destacado fuera de texto).

234.10.1 La norma estableció adicionalmente en su parágrafo 1 que ***“[...] [l]os ecoparques Cerro de las Tres Cruces – Bataclán y Cristo Rey, se consideran prioritarios para la inversión pública en formulación de planes de manejo y proyectos de restauración, adquisición de suelo para espacio público, conservación, mejoramiento de la calidad ambiental, construcción de infraestructura, mantenimiento y dotación necesarios para su correcto funcionamiento, uso y disfrute [...]”*** (Destacado fuera de texto).

234.10.2 Y teniendo en cuenta que el uso condicionado de vivienda tiene una remisión al artículo 424, se resalta que esta norma del POT establece las restricciones y aprovechamientos para la construcción en el área de manejo de los ecoparques al señalar lo siguiente:

“[...] Artículo 424. Restricciones y Aprovechamientos para la Construcción en el Área de Manejo de los Ecoparques. Las restricciones y aprovechamientos para la construcción en esta área de manejo se definirán y condicionarán en los Planes de Manejo de los Ecoparques, que se formularán, en el corto plazo, por el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en coordinación con la Autoridad Ambiental Regional y se adoptarán por Acuerdo Municipal[,] hasta entonces, en el área de manejo se aplicará la siguiente normativa:

1. Las intervenciones que se realicen en los Ecoparques estarán dirigidas a promover el objetivo de conservación de estas áreas, y por lo tanto deberán resaltar



el valor paisajístico, promover tanto el adecuado uso y ocupación de estas áreas, como la apropiación ciudadana para su disfrute, conservación y sostenibilidad.

2. Todos los predios que forman parte del área de manejo de Ecoparques se constituirán como áreas con espacios naturales de importancia ecológica y cultural de acuerdo con lo establecido en los Artículos [...] 78 y Artículo 79 del presente Acto, y estarán destinados principalmente a la conservación de biodiversidad, a la oferta de servicios ambientales, la recreación, el ecoturismo y su adecuación como espacio de encuentro ciudadano.

3. Se permitirá la construcción de las obras requeridas por quien acredite la calidad de propietario para el cuidado y vigilancia del predio, así como las necesarias para el desarrollo de las actividades diferentes a la vivienda, contempladas en el Anexo N° 5 que hace parte integral del presente Acto, que tendrán un máximo de ciento cincuenta metros cuadrados (150 m²) construidos, en una altura máxima de un (1) piso o tres metros y medio de altura (3.5 m), o la requerida técnicamente para el tipo de actividad específica.

4. En los predios con pendientes mayores al treinta y cinco por ciento (35%) se prohíbe el desarrollo de construcciones, a menos que se demuestre con estudios técnicos que su desarrollo no implica el aumento de las condiciones de riesgo. En todo caso no se podrá construir en suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables, ni en terrenos que coincidan con otras categorías de suelo de protección que así lo impidan.

5. Los propietarios de lotes que cuentan con construcciones existentes a la fecha, identificadas en el **Anexo N° 8 “Fichas de ecoparques” el cual hace parte integral del presente Acto**, podrán realizar reparaciones locativas inherentes al mantenimiento de dichas construcciones, sin que en ningún caso se pueda incrementar la ocupación ni el área construida del predio.

6. Adicionalmente, y sin perjuicio de las condiciones y lineamientos planteados, se deberá garantizar como mínimo el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la Sección I, “Manejo de las zonas de amenazas y riesgos mitigables en el suelo rural” del presente capítulo.

7. Se permitirá la generación e implementación de programas económicos que permitan el mantenimiento propio de los Ecoparques. Estos programas deberán ser revisados por la autoridad ambiental competente con el fin de que los programas sean compatibles con los usos y tratamientos establecidos.

8. Con el fin de garantizar el buen funcionamiento de los Ecoparques, estos podrán ser administrados mediante alianzas: público-público, público-privadas, privado-privado para implementar actividades compatibles a su uso, previa autorización del Departamento Administrativo de planeación.

9. La Administración Municipal destinará un porcentaje de los recursos recaudados por el Fondo de Espacio Público para el manejo de los Ecoparques [...] (Destacado fuera de texto).

234.10.3 Asimismo, que la norma anterior remite al Anexo 8, el cual contiene la siguiente información:

ANEXO N° 8

FICHAS DE ECOPARQUES

Acuerdo 0373 del 2014

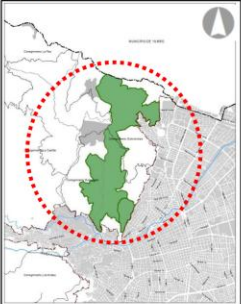
A continuación se presenta para cada Ecoparque una ficha en la cual se detalla su ubicación, el estado actual de sus construcciones y los criterios para el ajuste de su delimitación

ECOPARQUE	CANTIDAD DE CONSTRUCCIONES	ÁREA (Ha) DEL Ecoparque	
		AÑO 2000	AÑO 2014
Ecoparque CERRO DE LAS TRES CRUCES - BATACLÁN	1356	514,0	589,6
Ecoparque AGUACATAL	21	0	117,0
Ecoparque CRISTO REY	47	69,5	128,4
Ecoparque CERRO DE LA BANDERA	2.409	276,4	264,3
Ecoparque PANCE	35	163,7	163,8
Ecoparque DEL AGUA DE NAVARRO	15	0	408,4
Ecoparque DE LA VIDA	2	0	8
Ecoparque PISAMOS	0	3,2	3,2
Ecoparque LAGO DE LAS GARZAS	2	6,1	6,1
Ecoparque VILLA DEL LAGO	52	0	41,91
TOTAL	3.939	1.032,9	1.731,06

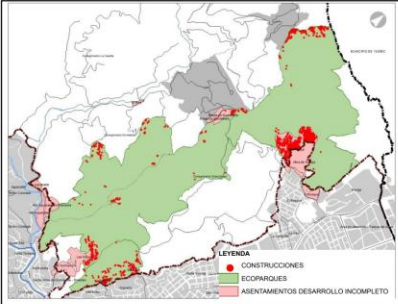
ECOPARQUE TRES CRUCES – BATACLÁN

FICHA 01 ECOPARQUES

LOCALIZACIÓN



LOCALIZACIÓN CONSTRUCCIONES



DESCRIPCIÓN

Se ubica en los corregimientos de Montebello y Golondrinas y tiene influencia de las cabeceras de estos corregimientos y de la comuna 2 de la zona urbana. Limita al norte con el municipio de Yumbo.

Su delimitación original fue establecida en el Acuerdo 069 del 2000 con un área de 514 hectáreas y se re delimita a un área de 664,1 hectáreas.

ESTADO ACTUAL DE LAS CONSTRUCCIONES

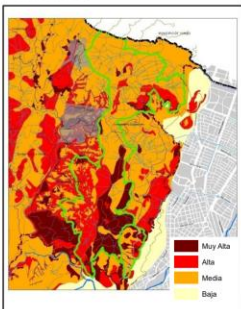
Se identifican **1.356** construcciones dentro del Ecoparque.

Las construcciones hacen parte de los asentamientos Altos de Menga, Altos de Normadía, Batallán, Brisas de Montebello y Golondrinas.

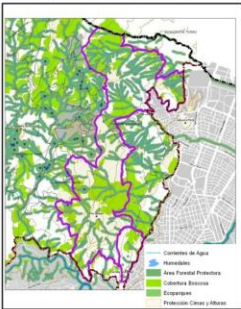
AEROFOTOGRAFÍA



AMENAZAS

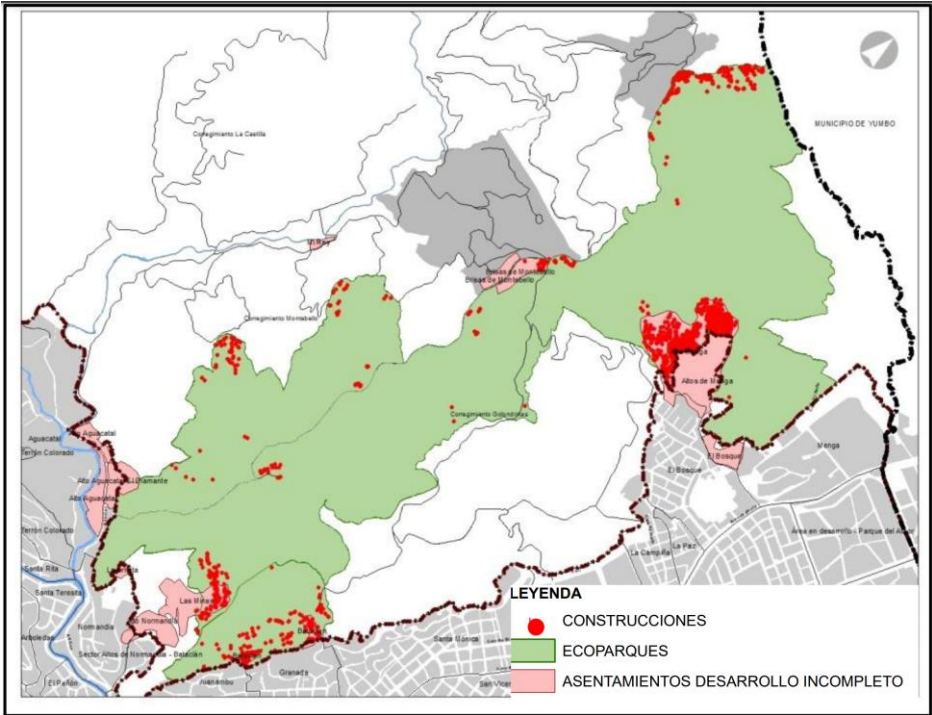


ELEMENTOS AMBIENTALES



CRITERIOS DE REDELIMITACIÓN

- Estructura Ecológica Principal: Suelo de protección forestal, áreas forestales protectoras del recurso hídrico, quebradas y nacimientos.
- Amenazas Muy Alta no mitigable y Alta por movimientos en masa
- Localización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto.
- Se ajusta el límite en lo posible con criterios geográficos de fácil reconocimiento: carreteras, quebradas, curvas de nivel.





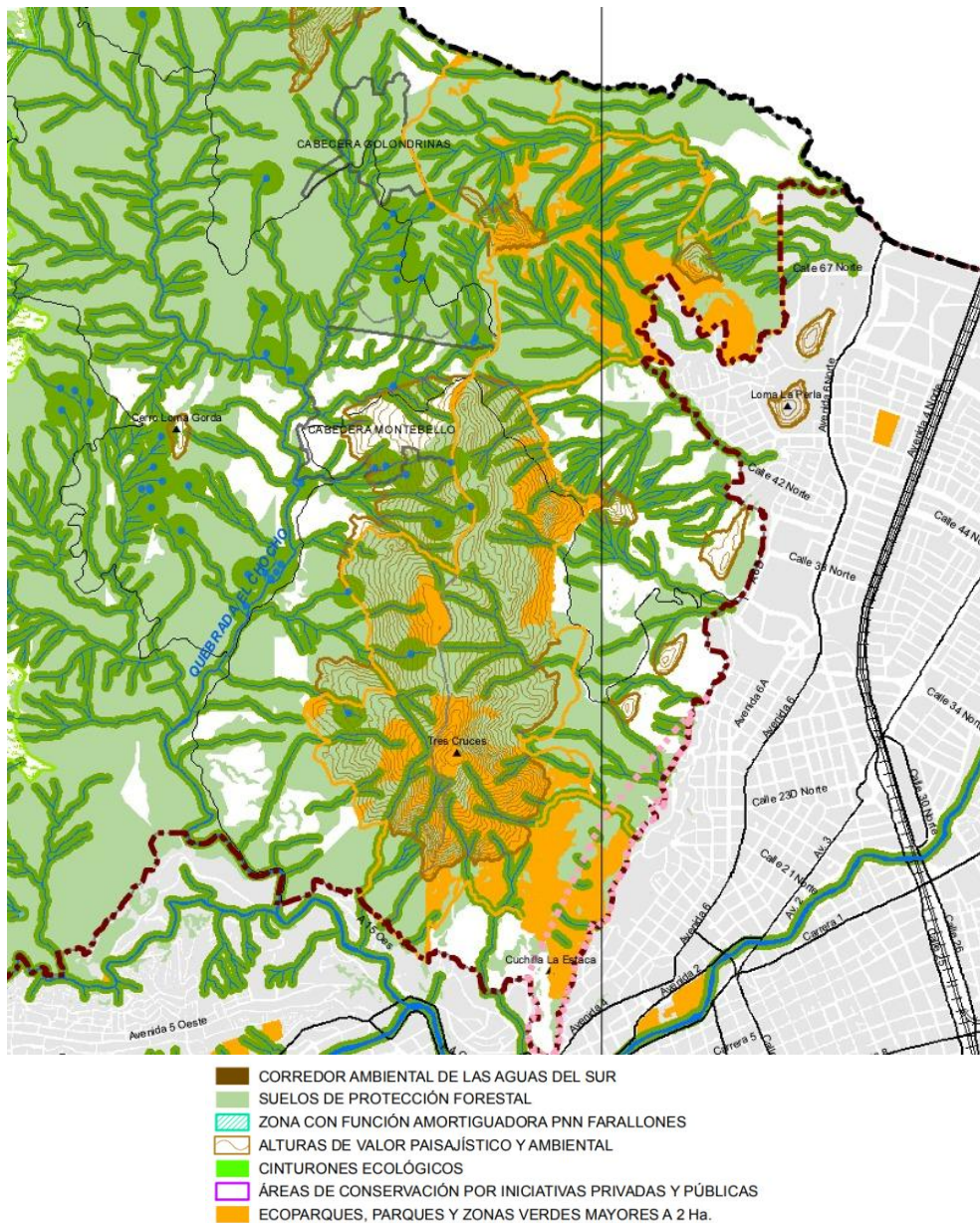
234.11 A su turno, el artículo 81, sobre alturas de valor paisajístico y ambiental, estableció que son aquellos elementos del paisaje municipal que se constituyen en hitos y cuya preservación es fundamental para contribuir a mantener la imagen del municipio y la calidad de vida en concordancia con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Asimismo, se establece que la estructura ecológica principal prioriza algunas alturas de valor paisajístico y ambiental, entre ellas, Las Tres Cruces, como parte de los cerros tutelares de la ciudad, con la siguiente información:

NOMBRE	COORDENADAS		COTA de la CIMA	COTA INFERIOR del suelo de protección
	Norte	Este		
Tres Cruces*	875226,126	1059164,333	1470	1250

234.12 Se establece adicionalmente que los condicionantes de uso de las alturas de valor paisajístico y ambiental son los siguientes:

- “[...] 1. Usos principales: conservación y restauración de los ecosistemas. Se deberá propender por el enriquecimiento de la vegetación mediante la utilización de especies nativas (arbóreas, arbustivas y herbáceas) que cumplan la función de retención, estabilización y protección de suelos, resistentes a incendios forestales y que cumplan la función de barrera corta fuegos.*
- 2. Usos condicionados: Turismo de bajo impacto y actividades de conocimiento y disfrute, para lo cual se deberá consolidar la función de estos elementos naturales como miradores por medio de intervenciones de bajo impacto, como senderos y amoblamiento básico (baterías sanitarias, puntos de venta autorizados, información turística y ambiental) que no alteren sus características ecológicas especiales y que permitan su uso como espacios de descanso y de estadía temporal que propicien la relación visual hacia la ciudad y el entorno.*
- 3. Usos prohibidos: actividades agropecuarias, extractivas, desarrollo de vivienda e industria, y todos los usos no contemplados explícitamente en los principales y condicionados [...]” (Destacado fuera de texto).*

234.13 Conforme con el Mapa núm. 12, las alturas de valor paisajístico y ambiental del cerro de Las Tres Cruces y las leyendas de información son las siguientes:



234.14 La norma en el parágrafo 2 del artículo 82 establece que en las alturas y áreas circundantes “[...] definidas por el límite inferior establecido en la tabla, sólo se permitirá la permanencia de las viviendas y estructuras que aparecen representadas en la cartografía oficial del Municipio Santiago de Cali a la fecha de adopción del presente Acto. En ningún caso podrán construirse nuevas viviendas o estructuras o ampliarse las existentes en el mencionado mapa. Sólo se permitirá la construcción de infraestructura que potencie su conservación ambiental y uso paisajístico y de ecoturismo, tales como miradores y casetas, siempre y cuando cuenten con la autorización de la Autoridad Ambiental. Para las alturas ubicadas dentro de Ecoparques aplica la norma establecida en el Artículo 424 del presente Acto [...]” (Destacado fuera de texto).

234.15 Ahora bien, los Ecoparques en el Distrito de Santiago de Cali no solo son integrantes de la Estructura Ecológica Principal de este, sino que son

estructuras integrantes del Sistema de Espacio Público en el Distrito. Al respecto, el artículo 245 del Acuerdo 373 de 2014, sobre definición de Espacio Público, establece que “[...] *[e]l espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes [...]*” y que “[...] *[e]l Sistema de Espacio Público está compuesto por elementos estructurantes de escala urbana y regional, principalmente elementos de la Estructura Ecológica Principal como los Corredores Ambientales y Ecoparques [...]*”, entre otros. Se trata de espacios públicos de valor ambiental en los términos del artículo 246 y, dada la necesidad de adecuarlos para tal efecto, las acciones inherentes a dicho fin se incluyeron en los “*programas y proyectos*” del POT.

234.16 Es importante resaltar que el Plan de Ordenamiento establece unas zonas de manejo por amenaza alta y media por movimientos en masa y que, conforme con el artículo 424 del Acuerdo 373, sobre restricciones y aprovechamiento para la construcción en el área de manejo de los ecoparques, las restricciones y aprovechamientos para la construcción en esta área de manejo se definirán y condicionarán en los Planes de Manejo de los Ecoparques, se deberán adoptar mediante acuerdo municipal y, hasta entonces, se aplicará en el área la siguiente normativa:

[...] 1. Las intervenciones que se realicen en los Ecoparques estarán dirigidas a promover el objetivo de conservación de estas áreas, y por lo tanto deberán resaltar el valor paisajístico, promover tanto el adecuado uso y ocupación de estas áreas, como la apropiación ciudadana para su disfrute, conservación y sostenibilidad.

2. Todos los predios que forman parte del área de manejo de Ecoparques se constituirán como áreas con espacios naturales de importancia ecológica y cultural de acuerdo con lo establecido en los Artículo 78 y Artículo 79 del presente Acto, y estarán destinados principalmente a la conservación de biodiversidad, a la oferta de servicios ambientales, la recreación, el ecoturismo y su adecuación como espacio de encuentro ciudadano.

3. Se permitirá la construcción de las obras requeridas por quien acredite la calidad de propietario para el cuidado y vigilancia del predio, así como las necesarias para el desarrollo de las actividades diferentes a la vivienda, contempladas en el Anexo N° 5 que hace parte integral del presente Acto, que tendrán un máximo de ciento cincuenta metros cuadrados (150 m²) construidos, en una altura máxima de un (1) piso o tres metros y medio de altura (3.5 m), o la requerida técnicamente para el tipo de actividad específica.

4. En los predios con pendientes mayores al treinta y cinco por ciento (35%) se prohíbe el desarrollo de construcciones, a menos que se demuestre con estudios técnicos que su desarrollo no implica el aumento de las condiciones de riesgo. En todo caso no se podrá construir en suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables, ni en terrenos que coincidan con otras categorías de suelo de protección que así lo impidan.

5. Los propietarios de lotes que cuentan con construcciones existentes a la fecha, identificadas en el Anexo N° 8 “Fichas de ecoparques” el cual hace parte integral del presente Acto, podrán realizar reparaciones locativas inherentes al mantenimiento de dichas construcciones, sin que en ningún caso se pueda incrementar la ocupación ni el área construida del predio.

6. Adicionalmente, y sin perjuicio de las condiciones y lineamientos planteados, se deberá garantizar como mínimo el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la Sección I, “Manejo de las zonas de amenazas y riesgos mitigables en el suelo rural” del presente capítulo.

7. Se permitirá la generación e implementación de programas económicos que permitan el mantenimiento propio de los Ecoparques. Estos programas deberán ser revisados por la autoridad ambiental competente con el fin de que los programas sean compatibles con los usos y tratamientos establecidos.

8. Con el fin de garantizar el buen funcionamiento de los Ecoparques, estos podrán ser administrados mediante alianzas: público-público, público-privadas, privado-privado para implementar actividades compatibles a su uso, previa autorización del Departamento Administrativo de planeación (sic).

9. La Administración Municipal destinará un porcentaje de los recursos recaudados por el Fondo de Espacio Público para el manejo de los Ecoparques [...].”

234.17 Por último, se debe resaltar que los artículos 447, 497 y 503 regularon, **por un lado**, el proyecto de ecoparques, en el sentido de priorizar la adecuación de, entre otros, el Cerro de las Tres Cruces – Bataclán; **por el otro**, los programas de reubicación de asentamientos humanos, con el objeto de mitigar la condición de riesgo de la población asentada en zonas de amenaza y riesgo no mitigable en el municipio, así como a la recuperación ambiental a partir de la reubicación de la población mediante dos subprogramas, el primero de reubicación de asentamientos ubicados en suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables y el segundo de reubicación de viviendas del Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali, la Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali y las áreas forestales protectoras del recurso hídrico; y, **por último**, programas estratégicos de ejecución y dotacionales estructurales a corto, mediano y largo plazo, orientados, entre muchos otros, al diseño y adecuación del ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán y la reubicación de viviendas localizadas en zona de amenaza por riesgo no mitigable.

235. Ahora bien, en relación con la administración del Ecoparque, la Resolución núm. 4133.0.21.921 de 1 de septiembre de 2016, por medio de la cual se reglamenta el uso de algunas áreas de especial importancia ecosistémica del Municipio de Santiago de Cali, establece en su artículo segundo que “[...] El Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) tiene a su cargo la administración de los Ecoparques, así como la tarea de formular e implementar sus Planes de Manejo, con el fin de proteger, mantener y conservar sus bienes y servicios ecosistémicos [...]” y que “[...] [s]e reconocen nueve (9)



Ecoparques administrados por el DAGMA [...]”, entre ellos el Tres Cruces – Bataclán.

236. Posteriormente, mediante resolución núm. 4133.010.21.0.1537 de 30 de diciembre de 2019 se adoptó el Plan de Manejo Ambiental del Ecoparque Tres Cruces Bataclan y se incorporó el documento denominado *“Informe Técnico para Resolución de Adopción de Planes de Manejo Ambiental”*; informe este último en el cual se indicó que *“[...] [l]os Ecoparques son áreas de propiedad pública o privada con espacios naturales de importancia ecológica y cultural destinadas a la conservación de biodiversidad y oferta de servicios ambientales, que promueve la investigación, la educación ambiental, la recreación, el turismo sostenible y la generación de cultura ambiental ciudadana [...]”* y que *“[...] [e]n Santiago de Cali se reconocen los diez (10) ecoparques [...]”*, pero que para efectos de ese informe se tendrían en cuenta los siguientes:

NOMBRE	AREA (Ha)
Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán	542.03
Ecoparque Cerro de la Bandera	264,30
Ecoparque Aguas de Navarro	408,43
Ecoparque Cristo Rey	128,40

Tabla 1. Ecoparques Santiago de Cali

237. El Informe, en relación con la *“RESERVA ECOLÓGICA MUNICIPAL TRES CRUCES BATACLAN”*, indica que *“[...] [e]l Ecoparque Tres Cruces Bataclán se ubica en el nor-oriente de la ciudad de Santiago de Cali a entre (76° 34’30’’ y 76°34’54’’) de Longitud Oeste y 3° 26’6’’de Latitud Norte, comprendiendo los Corregimientos de Montebello y Golondrinas y con influencia en las cabeceras de estos dos corregimientos y de la comuna 2 de la zona urbana de la ciudad de Cali. Ocupa un área de 542,03 Ha, su altura promedio sobre el nivel del mar es de 1.200 m.s.n.m. promedio que se extiende hasta el corregimiento de Golondrinas [...]”* (Destacado fuera de texto).

237.1 Y que el plan de acción de dicha reserva, como instrumento de planificación y gestión de dicha área como REM y área protegida de importancia significativa para Cali y el SINAP implica lo siguiente:



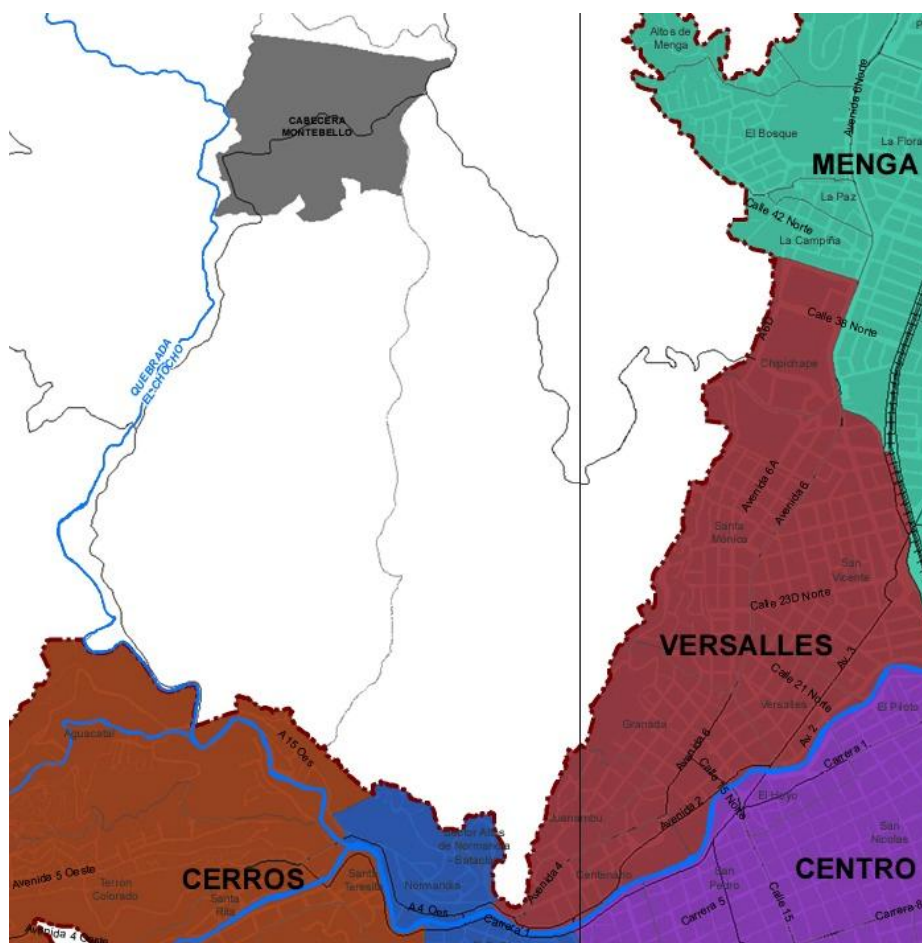
Estrategias	Programas	Proyectos
Cultura ambiental Reserva Ecológica Municipal Cerro de Tres Cruces Bataclán.	Cultura ambiental Reserva Ecológica Municipal Cerro de Tres Cruces Bataclán	Proyecto 1: Educación Ambiental para la promoción de la conservación en la Reserva Ecológica Cerro de Las Tres Cruces Bataclán.
		Proyecto 2: Comunicación, divulgación y promoción de la Reserva Ecológica Municipal Cerro de Tres Cruces Bataclán.
		Proyecto 3: Fortalecimiento del comité de comanejo para la gestión de la Reserva Ecológica Cerro de Tres Cruces Bataclán.
		Proyecto 4. Consolidar la estrategia económica y financiera para la Gestión Ambiental.
Conocimiento e investigación básica aplicada	Investigación para la conservación de la Biodiversidad y garantizar la sostenibilidad	Proyecto 1. Monitoreo poblacional, historia natural y evaluación del impacto de la Rana Coquí (<i>Eleutherodactylus johnstonei</i>) en el eco-parque Tres Cruces - Bataclán.
		Proyecto 2. Estudio de la interacción planta – aves dispersoras de semillas en el eco-parque Tres Cruces - Bataclán.
Restauración Ecológica de Áreas degradadas	Conocimiento e investigación básica aplicada en restauración de Suelos degradados	Proyecto 1: Restauración de áreas mediante revegetación y aplicación de enmiendas en suelos degradados del Ecoparque Cerro de las Tres Cruces Bataclán
		Proyecto 2. Establecimiento de reforestación protectora en terrazas construidas sobre suelos erosionados del Ecoparque Cerro de las Tres Cruces- Bataclán
		Proyecto 3. Establecimiento de trinchos permanentes y reforestación protectora en taludes de suelos erosionados del Ecoparque Cerro de las Tres Cruces- Bataclán
Adecuación y mantenimiento de infraestructura para promover el ecoturismo en la Reserva Ecológica Municipal Cerro de las Tres Cruces Bataclán	Adecuación y mantenimiento de infraestructura (señalización, señalética, saneamiento y senderos) para promover el Ecoturismo en la Reserva Ecológica Municipal Cerro de las Tres Cruces-Bataclán	Proyecto 1: Iluminación, cuerdas de seguridad y vigilancia para el fácil y seguro acceso y tránsito de turistas y visitantes de la Reserva Ecológica Municipal Cerro de las Tres Cruces Bataclán.
		Proyecto 2: Sistema integrado de señalética aplicado al ecoturismo de la Reserva Ecológica Municipal Cerro de las Tres Cruces Bataclán.
		Proyecto 3: Saneamiento básico en la Reserva Ecológica Municipal Cerro de las Tres Cruces Bataclán
		Proyecto 4: Adecuación, mantenimiento y conectividad de los senderos los deportistas, eucaliptos, bambusal y conexión.
		Proyecto 5 Cálculos de la capacidad de carga.

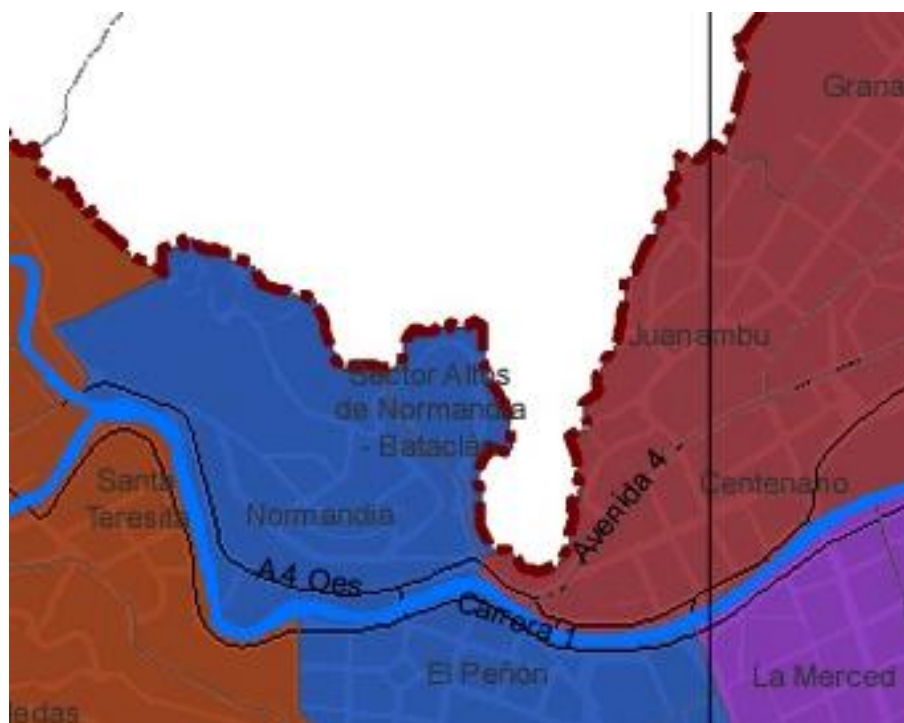
238. Ahora bien, teniendo en cuenta que en este caso la parte actora alega que Altos de Normandía – Bataclán había sido reconocido como uno de los “*barrios*” ubicados en la comuna 2 de Santiago de Cali, la Sala considera que, contrario a ello, las pruebas aportadas evidencian que **se trata de un “sector” y no de un barrio, integrante de la zona urbana**. Asimismo, que el sector ha sido reconocido por el Distrito como uno de los asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto – AHDI, en relación con los cuales se expidió la política pública de mejoramiento integral del hábitat de esta clase de asentamiento en Santiago de Cali, contenidos en el Acuerdo 411 de 2017.

239. En efecto, consta en el proceso que el Jefe de División de Equipamiento, Zonificación y Nomenclatura del Distrito de Santiago de Cali, mediante Oficio núm. 6116 de 15 de abril de 1999, informó, en relación con una petición sobre la “*Normatividad Urbanística Bataclán*”, por un lado, que “[...] **Bataclan no aparece identificado como barrio, por lo tanto no tiene código de identificación a nivel de**

barrio, según Cali Datos y Cifras 1998 [...]”; por el otro, que “[...] **[n]o obstante** [lo anterior,] **aparece el sector denominado Altos de Normandía - Bataclán – Bataclan, con código 0297** [...]” y, por último, que **conforme con la normativa vigente para la época “[...] el Estatuto de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas para el Municipio de Santiago de Cali (Acuerdo 30 del 21 de diciembre de 1994, reformado por el Acuerdo 10 del 16 de diciembre de 1994), el sector Altos de Normandía - Bataclán -Bataclan corresponde a área de actividad de Parque, Cultura y Recreación (Parque Bataclan) y a partir de la cota 1250 metros, el Parque del Cerro de las Tres Cruces [...]**”. En relación con esto último, se informó que “[...] [l]os usos permitidos en el Área de Actividad de Parque, Cultura y Recreación son los siguientes: Jardines Botánicos, Canchas deportivas, Restaurantes campestres, Teatros o cines al aire libre, Parques de diversión, Gimnasios y Centros deportivos, Recreación pasiva [...]”; que en “[...] la parte alta del parque se pueden ubicar complejos turísticos y recreacionales [...]” y que “[...] [l]a ocupación permitida en cada predio, será del 15% del área total del mismo, y el resto se destinará a reforestación obligatoria [...]”.

240. El **POT vigente** y, en especial, su Mapa anexo núm. 47, que corresponde a las Unidades de Planificación Urbana, evidencia que la ubicación del sector Altos de Normandía Bataclán y Normandía es la siguiente:





241. Se encuentra probado adicionalmente, mediante el Oficio núm. 2018413105000057251 de 23 de julio de 2018¹⁷⁸, suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, que:

i) “[...] dentro del proceso de Actualización de la Formación Catastral Rural, realizado por la Unión Temporal SICALI, en el año 2010 para la vigencia fiscal 2011, se inactivaron tres (3) lotes de terrenos, integrados con 80 mejoras todas éstas incluidas dentro del sector del parque ecológico “Bataclán” [...]”; ii) que el “[...] retiro de los 83 predios de la base catastral, se originó de conformidad con los límites (sic) definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), Acuerdo Municipal 069 del año 2000 (POT anterior); el cual determinó que el 52% del predio se encontraba localizado en el área urbana y la parte restante en el corregimiento de Golondrinas, reclasificando dicho predio de sector rural a sector urbano (comuna 2) [...]”; iii) que el POT actualmente vigente “[...] define los Ecoparques Cerro de las Tres Cruces, Bataclán y Cristo Rey como prioritarios para la inversión pública y en la formulación de planes de manejo y proyectos de restauración, adquisición de suelo para espacio público, conservación y mejoramiento de la calidad ambiental [...]”; y iv) que “[...] el Ecoparque Bataclán, ubicado en el Cerro de las Tres Cruces de la ciudad de Cali, alberga fragmentos o hábitats constituyentes del ecosistema de Bosque Seco Tropical favoreciendo el hábitat para aves pequeñas y mariposas, por lo que representa un espacio armónico entre el hombre y la naturaleza, y una fortaleza para conservación y desarrollo de fauna y flora nativa que debe ser conservado, fortalecido y proyectado sobre su zona de influencia en

¹⁷⁸ Folio 8 a 10. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

busca de conectividades con el sistema de cerros tutelares y del Parque Nacional Natural Farallones, cuyo propósito de avanzar decididamente hacia la conformación y consolidación de la “malla ambiental” de la ciudad y de la región [...]”.

242. Y, conforme con el Oficio núm. 201841310500007711 de 5 de febrero de 2018, suscrito por el subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda, por medio del cual se da respuesta a la solicitud de inscripción de mejora en terreno ajeno ubicado en el predio Y001201270001, con radicado núm. 2018413105000003922, que “[...] [e]l predio **Y001201270001** (terreno) donde **se encuentra ubicada la mejora identificada con número predial Y001201270002, actualmente figura inactivo en la base catastral** toda vez que **cuando se sobrepone este bien inmueble sobre las áreas de manejo Rural, se tiene que éste se encuentra contenido en el Ecoparque Cerro De Las Tres Cruces – Bataclán** [...]” y agrega que “[...] [a]sí las cosas, la Subdirección de Catastro Municipal concluye que no es procedente atender favorablemente su solicitud, como quiera que la mejora identificada con numero predial Y001201270002 **se encuentra ubicada en el polígono establecido como Áreas de Especial Importancia Ecosistémica - Ecoparque Cerro de Las Tres Cruces-Bataclán**, catalogado como área, de interés ambiental, en donde sus usos principales son la restauración ecológica, conservación y educación ambiental, lo que implica ciertas restricciones de uso como el residencial, no obstante de acuerdo a la normatividad existente para la protección ambiental del sector Bataclán conlleva a fortalecer el ecoparque como centro de conservación de la biodiversidad humana [...]” (Destacado fuera de texto).

243. Lo anterior fue ratificado mediante el Oficio núm. 20194130500179851 de 8 de noviembre de 2019 suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal¹⁷⁹, por medio del cual se aborda una solicitud de inscripción en la Base de Datos Catastral de una mejora protocolizada en la escritura pública núm. 4250 de 27 noviembre de 1972, precisando que, en la actualización catastral de 2010, **se identificó que el predio matriz con matrícula 370-192670** estaba dividido entre el área rural y urbana, manteniendo la mayor parte en zona urbana según el Acuerdo 069 de 2000 pero que, sin embargo, **con ocasión de la modificación al perímetro del Municipio realizada mediante el Acuerdo Municipal 0373 de 2014 (POT vigente), el predio quedó por fuera del perímetro urbano, complicando su inscripción**

¹⁷⁹ Folio 298 a 301. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

debido a la división del terreno y a la falta de una identificación precisa de sus linderos y la titularidad compartida entre el Municipio y particulares.

244. Es decir, el precitado Oficio se refiere al predio que fue objeto del trámite de compraventa contenido en la Escritura Pública núm. 4504 de 23 de septiembre de 1991¹⁸⁰, objeto del caso concreto, que, según se explicó anteriormente y conforme lo probado, corresponde al lote de terreno ubicado en área rural del Distrito de Santiago de Cali, en el Cerro de las Tres Cruces, con un área de 206.887 metros cuadrados y distinguido **con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670**; lo cual permite igualmente concluir que el predio Y012-127-01 no está ubicado en la zona urbana del Municipio, ni en el sector Altos de Normandía – Bataclán, y que, por el contrario, se superpone en su totalidad con el Ecoparque Cerro De Las Tres Cruces – Bataclán.

245. Ahora bien, en relación con las medidas y actuaciones que han realizado las autoridades públicas en relación con la protección del ecoparque como zona constitutiva de espacio público y como bien de importancia ecológica, se observa:

245.1 Por un lado, que se encuentra probado con la copia Oficio núm. 2014413300045354 de 8 de agosto de 2014 suscrito por la Directora del DAGMA y dirigido a la Subdirección de Catastro Municipal, con asunto *“Respuesta a radicado 8474 inscripción de mejoras – Sector Bataclán”*, por medio del cual informa sobre la declaratoria de utilidad pública del Cerro de las Tres Cruces mediante Acuerdo núm. 130 de 8 de julio de 1987 y se dio inicio al proceso de recuperación y desalojo del *“barrio Bataclán”*, para el desarrollo del Ecoparque Bataclán, con un área de 25 hectáreas, ubicado en el sector Altos de Normandía, comuna 2, perteneciente al Municipio de Cali y administrado por el Departamento de Gestión del Medio Ambiente; y que, para ello *“[...] [s]e ha conformado una mesa interinstitucional con el objetivo de aunar esfuerzos y voluntades, que nos permitan crear mecanismos para tener un mejor control sobre las viviendas no autorizadas que se desarrollan dentro del Ecoparque, ya que estas generan impactos negativos al ecosistema, presentándose inseguridad y disminución del terreno [...]”* (Destacado fuera de texto).

245.1.1 En efecto, en el acta donde se hace constar la participación de delegados de Planeación Municipal, de Catastro Municipal, de la Secretaría de Gobierno Municipal, de la Policía Ambiental y del DAGMA, se informa que la problemática en el ecoparque se relaciona con el *“[...] [i]ncremento de viviendas*

¹⁸⁰ Cfr. Fls. 125 a 134 del documento electrónico denominado “3ED_000PARTE1EXPEDIEN”.



no autorizadas, quemas de espacios boscosos y banqueros dentro del Ecoparque para construir o ampliar viviendas [...], lo cual se acompañó con un “CENSO DE VIVIENDAS BATACLÁN ABRIL 9-10 DE 2014” -realizado antes de la entrada en vigencia del POT vigente, en diciembre de 2014- donde se evidencia la presencia de aproximadamente 91 casas; y que para esa época se desconocían “[...] las coordenadas exactas del Ecoparque, presentándose incluso situaciones de propietarios que no permiten que se lleven a cabo actividades de restauración ecológica dentro del lugar. [Agregan que] [s]in esta delimitación se dificulta el desarrollo de actividades dentro del Ecoparque [...]”; y como tareas se impusieron las siguientes:

“[...] Para generar mecanismos de solución a la problemática de Bataclán se propone el siguiente plan de acción:

- 1. Definir el polígono del Ecoparque.
- 2. Definir las personas que tienen justo título
- 3. Llevar a cabo las demoliciones de los casos de viviendas no autorizadas que llevan 2 años en proceso.
- 4. Para nuevos casos de iniciación de viviendas no autorizadas, la inspectora comunica, que la policía tiene autoridad de parar la obra y decomisar el material.
- 5. El intendente Bejarano solicita la norma que lo ampara para poder ejercer dicho control
- 6. Invitar a bienes inmuebles (sic) a participar en la mesa interinstitucional, teniendo en cuenta su responsabilidad en la conservación y salvaguarda de los predios que son propiedad del municipio [...]

“[...]”

TAREAS Y COMPPROMISOS ESTABLECIDOS EN ESTA REUNIÓN		
QUÉ HACER	RESPONSABLE	FECHA COMPROMISO
1. Hacer una revisión histórica de la adquisición de los predios donde se encuentra el Ecoparque	[...] DAGMA	
2. Definir el polígono del Ecoparque	[...] planeación.	
3. Entregar información de coordenadas a catastro para que definan que usuarios tiene registrados dentro del polígono	[...] DAGMA	
4. Planeación – Subdirección de ordenamiento urbanístico: emitir concepto de demolición de viviendas no autorizadas dentro del Ecoparque		

“[...]”

245.2 Asimismo, consta en el Oficio núm. 2014741320500110511 de 4 de diciembre de 2017¹⁸¹ suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, con asunto “Soporte técnico para delimitación del Ecoparque Bataclán – Tres Cruces

¹⁸¹ Folio 29 a 33. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

en el Acuerdo 0373 de 2014”, que en la zona del Ecoparque se encuentran prohibidas actividades como la minería y desarrollos urbanísticos que puedan afectar la conservación y la recreación pasiva; y, en relación con el perímetro de servicios públicos y sanitarios y las certificaciones remitidas por EMCALI, se concluyó, por un lado, que “[...] **una gran extensión del Ecoparque Tres Cruces Bataclán quedó por fuera del perímetro de servicios certificado por EMCALI**, lo cual significa que **no hay posibilidad de dotar a dicha zona con redes de agua potable y alcantarillado sanitario**. Este solo hecho definió la **improcedencia de promover la consolidación de la ocupación en esta área, y se definió como suelo de protección ambiental [...]**”; por el otro, que “[...] **[s]e identificaron a la fecha de revisión y ajuste del POT 1.356 construcciones dentro del ecoparque, las cuales hacen parte de los sectores Altos de Menga, Altos de Normandía, Bataclán, Brisas de Montebello y Golondrinas. Dichos sectores se encuentran en zonas de amenaza muy alta (que son suelos de protección) y alta por movimientos en masa que deberán ser sometidos a proceso de mejoramiento integral y reubicación [...]**”; y, por último, que “[...] **[e]n la zona de ladera de la Comuna 2, de la cual hace parte el Sector Bataclán, los fenómenos naturales peligrosos más frecuentes y con mayor potencial de impacto negativo sobre los habitantes y sus bienes y la infraestructura son los movimientos en masa [...]**”. La situación de amenaza alta y muy alta y de riesgo no mitigable del sector Bataclán ha sido reiterada en forma constante, según consta en diversos oficios aportados al proceso como prueba.

246. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Sala considera, por un lado, que no está probado en este caso ni la falta de determinación del polígono que conforma el Ecoparque Tres Cruces – Bataclán ni que Altos de Normandía – Bataclán tenga la condición de “*barrio*” del Distrito de Santiago de Cali, como lo alega la parte actora para fundamentar las obligaciones que sustenta su pretensión en torno a la garantía de los derechos e intereses colectivos invocados pero para el predio identificado con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670. Al respecto, se puede verificar el Informe Técnico para Resolución de Adopción de Planes de Manejo Ambiental de los Ecoparques Tres Cruces Bataclán, Cerro de la Bandera, Aguas de Navarro y Cristo Rey, adoptado mediante Resolución 4133.010.21.0.1537 de 2019, donde se detalló la ubicación del precitado ecoparque¹⁸².

¹⁸² “El Ecoparque Tres Cruces Bataclán se ubica en el nor-orienté de la ciudad de Santiago de Cali a entre (76° 34’ 30’’ y 76° 34’ 54’’) de Longitud Oeste y 3° 26’ 6’’ de Latitud Norte, comprendiendo los Corregimientos de Montebello y Golondrinas y con influencia en las cabeceras de estos dos corregimientos y de la comuna

247. Tampoco se encuentra probado que el predio identificado con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670 se encuentre ubicado en el sector Altos de Normandía - Bataclán.

247.1 Por el contrario, las pruebas aportadas evidencian, por un lado, que **el sector Altos de Normandía - Bataclán pertenece a la zona urbana** de Santiago de Cali; por el otro, teniendo en cuenta la delimitación del polígono del Ecoparque y su ubicación en suelo rural y los oficios suscritos por la Subdirección de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda de Santiago de Cali en 2019, se encuentra probado que se han negado diversas solicitudes de inscripción de mejoras presentadas por personas que manifiestan ser poseedores en relación con partes del predio identificado con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670, argumentando la Administración Pública **que este se superpone, en forma general, con el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán**; todo lo cual permite concluir que el predio identificado con el número predial Y012-127-01 y la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670 se ubica en suelo rural y no en zona urbana.

248. En otras palabras, teniendo en cuenta la superposición entre el predio y el Ecoparque y que conforme con las pruebas el Ecoparque se encuentra ubicado en su totalidad en suelo rural del Distrito de Santiago de Cali, se puede concluir que el predio respecto del cual se alegan presuntas irregularidades no está ubicado actualmente en el sector Altos de Normandía – Bataclán.

249. Cosa diferente, y más que un problema en torno a la determinación del polígono del Ecoparque, está relacionado con la falta de identificación precisa de los linderos del predio identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670 y la propiedad compartida proindiviso entre el ente territorial y particulares, con pretensiones de terceros en virtud de derechos derivados de la posesión que invocan, lo cual fue objeto de pronunciamiento por el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal¹⁸³, mediante Oficio núm. 20194130500179851 de 8 de noviembre de 2019.

249.1 En este, el precitado Subdirector señaló que “[...] **[d]e conformidad con las inconsistencias explicadas, [e]l Municipio de Santiago de Cali actualmente adelanta las respectivas mesas de trabajo con sus diferentes**

2 de la zona urbana de la ciudad de Cali. Ocupa un área de 542,03 Ha, su altura promedio sobre el nivel del mar es de 1.200 m.s.n.m. promedio que se extiende hasta el corregimiento de Golondrinas”.

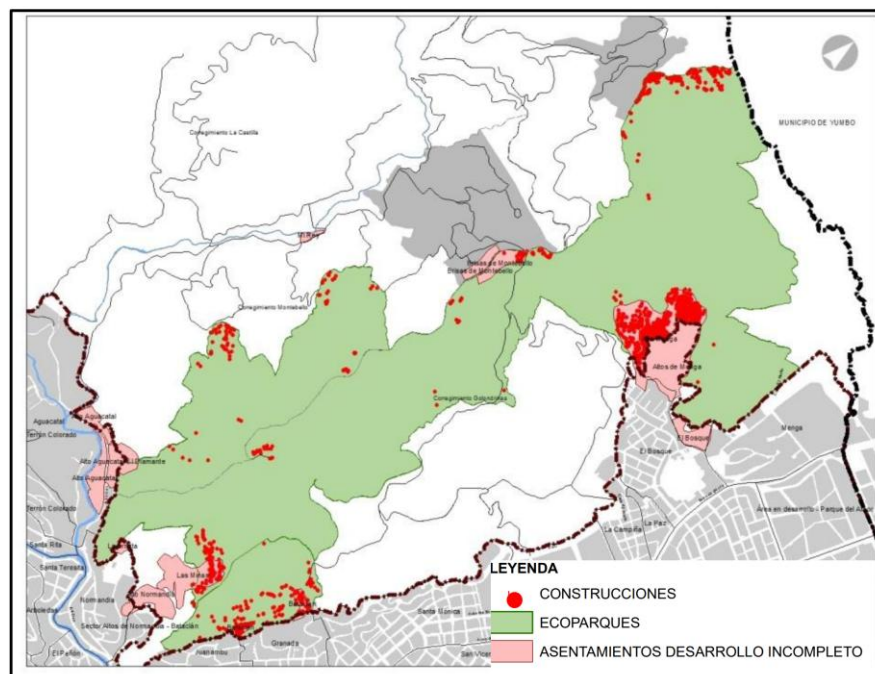
¹⁸³ Folio 298 a 301. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”

organismos, con el fin de esclarecer y precisar la información referente al predio matriz 370-192670, del cual el Municipio posee derechos proindiviso. Lo anterior, debido a que se requiere cruzar el levantamiento topográfico del predio 370-192670 para determinar si la totalidad de su área es pretendida por terceros [...]” (Destacado fuera de texto).

250. La Sala considera que, dado que el predio identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670 se superpone en su totalidad con el Ecoparque Tres Cruces - Bataclán, **la falta de identificación precisa de los linderos -no del ecoparque sino del predio que se sobrepone en relación con el primero y que es objeto de esta acción popular- y consecuentemente de la situación de propiedad proindiviso del Municipio y de particulares, no constituye en sí misma una situación de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos porque, aunque el predio sea de propiedad del ente territorial o de particulares o se encuentre en posesión de terceros con pretensiones de pertenencia, tanto unos como otros se encuentran obligados a garantizar el cumplimiento de las normas que se orientan a proteger el Ecoparque Tres Cruces – Bataclán** que, como se explicó anteriormente: i) es parte de la Estructura Ecológica Principal del Distrito de Santiago de Cali al ser uno de los elementos integrantes de los Cerros Tutelares; ii) es un Ecoparque y, por ende, un Área de Especial Importancia Ecosistémica; iii) son suelos de protección del Municipio, con declaratoria de utilidad pública e interés social; y se constituyen como determinantes ambientales del ordenamiento territorial; iv) constituyen Patrimonio Ecológico y parte del Patrimonio Natural del Distrito de Santiago de Cali; v) tiene la condición de ecoparques de escala regional y urbana y de proyecto estratégico del POT vigente; vi) ostenta una regulación especial en materia de usos y aprovechamientos que se orientan principalmente a la conservación, restauración, mitigación del riesgo y actividades turísticas y de recreación pasiva; así como restricciones y prohibiciones orientados a la protección del ecosistema; vii) se considera en los términos del POT vigente un elemento prioritario para la inversión pública en formulación de planes de manejo y proyectos de restauración, adquisición de suelo para espacio público, conservación, mejoramiento de la calidad ambiental, construcción de infraestructura, mantenimiento y dotación necesarios para su correcto funcionamiento, uso y disfrute; viii) ostenta protección especial por su condición de altura de valor paisajístico y ambiental de Cali; ix) constituye una estructura integrante del Sistema de Espacio Público en el Distrito; y x) es objeto de programas estratégicos de ejecución y dotacionales estructurales a corto, mediano y largo plazo determinados directamente en el POT.

251. En orden a lo anterior, se debe tener en consideración que el Ecoparque Tres Cruces – Bataclán **ostenta varias regulaciones según los terrenos se ubiquen propiamente en el Cerro de Las Tres Cruces** (como elemento integrante de los Cerros Tutelares y de valor paisajístico) **o por fuera de él**, en la medida en que, por ejemplo, conforme con el artículo 81 del POT, entre la cota inferior de protección del Cerro que corresponde a 1250 y su cima a 1.470 **se encuentran prohibidas “[...] actividades agropecuarias, extractivas, desarrollo de vivienda e industria, y todos los usos no contemplados explícitamente en los principales y condicionados [...]”**, salvo aquellas viviendas y estructuras que aparecen representadas en la cartografía oficial del Municipio Santiago de Cali a la fecha de adopción del POT; es decir, las contenidas en el Anexo núm. 8; mientras que para las áreas que corresponden al Ecoparque pero no al Cerro de las Tres Cruces se encuentra como **uso condicionado “[...] vivienda según lo establecido en el Artículo 424 del presente Acto e infraestructura básica para los usos principales y compatibles, para la administración y manejo del parque, la recreación activa, y la actividad dotacional, condicionados al concepto técnico de la Autoridad Ambiental competente [...]”**.

251.1 Norma esta última que en su numeral 5 establece que los propietarios de lotes que cuentan con construcciones existentes a la fecha de expedición del Acuerdo, identificadas en el Anexo núm. 8 “Fichas de ecoparques”, como parte integral del POT, **podrán realizar exclusivamente reparaciones locativas inherentes al mantenimiento de dichas construcciones, sin que en ningún caso se pueda incrementar ni la ocupación ni el área construida del predio**. Es decir, se refiere a limitaciones en relación con las 1.356 construcciones identificadas en la ficha, así:



252. Teniendo en cuenta las especiales características anteriormente indicadas, las particularidades del caso concreto que, se reitera, versa sobre la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos: i) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; ii) la seguridad y salubridad públicas; iii) a el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, transversal con el de los derechos de los consumidores y usuarios; iv) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; v) 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, la Sala considera, en un marco congruente y **teniendo en cuenta los específicos argumentos que fundamentaron esta acción constitucional y el recurso de apelación**, que en este caso, más allá de los argumentos expuestos por la parte actora, no se encuentra probada la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos.

253. Sea lo primero resaltar que no se encuentra probada la vulneración ni amenaza de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público ni 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, **los cuales se sustentaron por la parte actora** con fundamento en que no cuentan con acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, ni de infraestructura vial.

253.1 Al respecto, la Sala considera que la parte actora no probó que en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670 hubiere falencias en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, ni mucho menos que la zona no cuente con esquemas de saneamiento básico e infraestructura vial propia de zonas rurales.

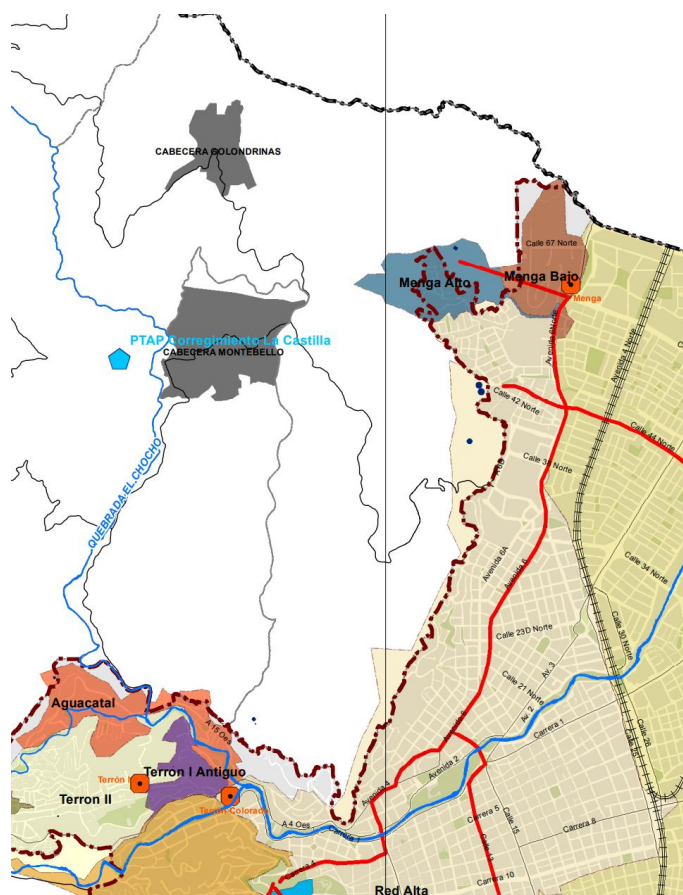
253.2 Si bien es cierto, el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, informó, mediante el Oficio núm. 2014741320500110511 de 4 de diciembre de 2017¹⁸⁴, en relación con el perímetro de servicios públicos y sanitarios y las certificaciones remitidas por EMCALI, que “[...] **una gran extensión del Ecoparque Tres Cruces Bataclán quedó por fuera del perímetro de servicios certificado por EMCALI**, lo cual significa

¹⁸⁴ Folio 29 a 33. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

que no hay posibilidad de dotar a dicha zona con redes de agua potable y alcantarillado sanitario [...]”, no se encuentra probado que el precitado predio identificado con la matricula inmobiliaria núm. 370-0192670 haga parte de la extensión del Ecoparque Tres Cruces - Bataclán que quedó por fuera del perímetro de servicios certificado por EMCALI para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, ni mucho menos se aportó alguna prueba técnica o de cualquier otro tipo que permita arribar a dicha conclusión; cuestión relevante en la medida en que, se reitera, corresponde a la parte actora probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, de conformidad con los artículos 167 de la Ley 1564 y 30 de la Ley 472.

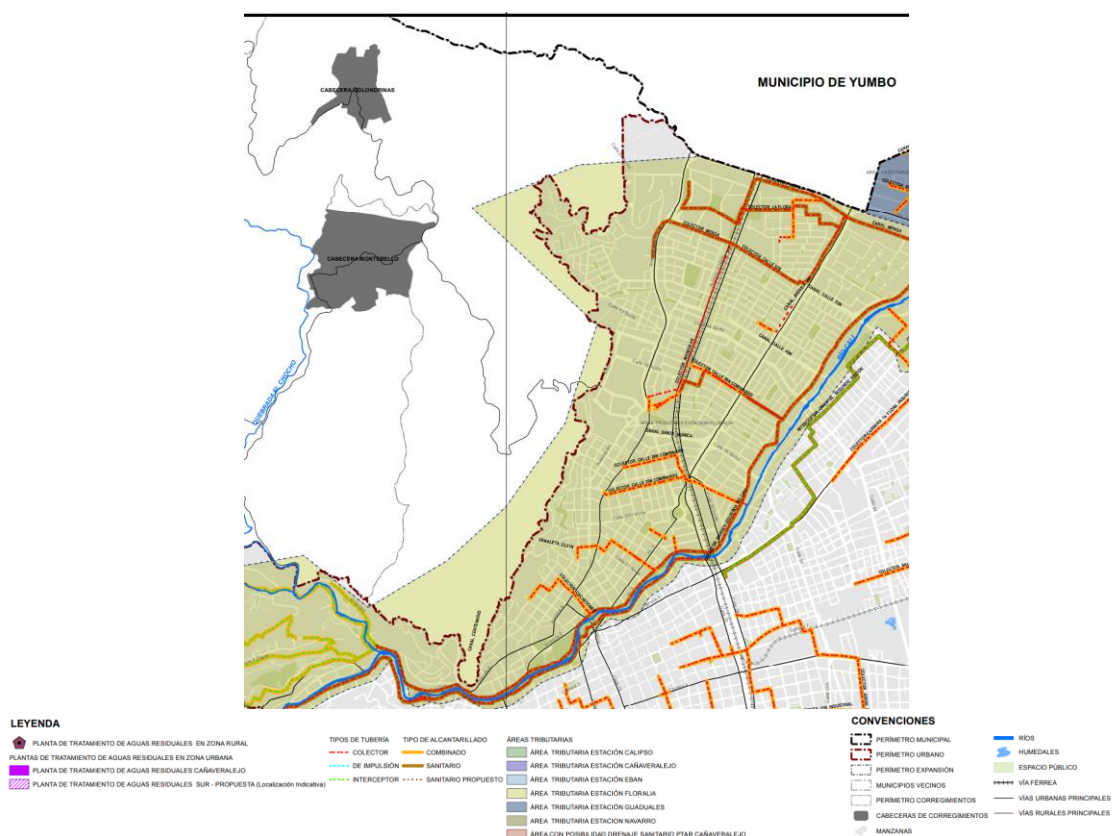
253.3 Por el contrario y sin perjuicio de lo anteriormente indicado, en relación con la falta de prueba en torno a la certeza sobre la ubicación del predio objeto de este caso concreto, se observa, conforme con las pruebas aportadas, que en parte de la zona en que se ubican las 1.356 construcciones identificadas en el POT (Anexo núm. 8 del POT) se tiene cobertura de servicios públicos, a saber:

253.4 El Mapa núm. 8 del POT identificó el subsistema de abastecimiento de agua potable en la zona, así:

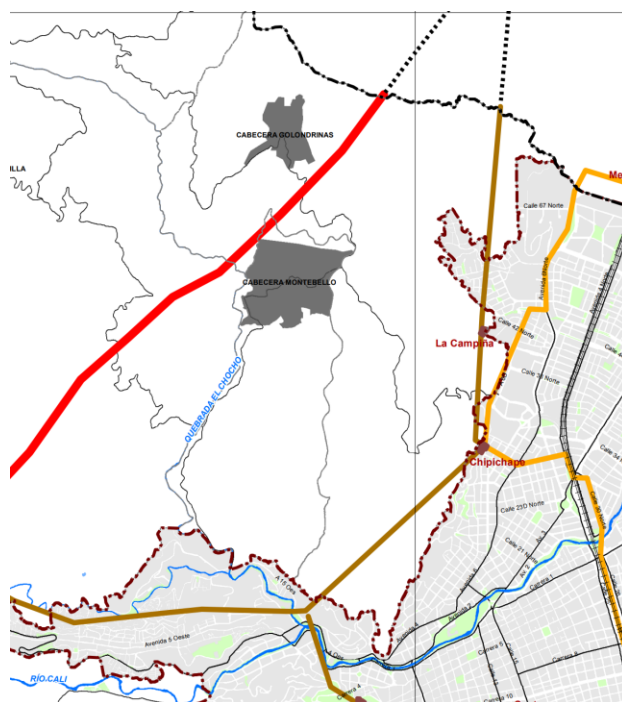


SECTORES HIDRÁULICOS ZONAS		AGUACATAL
RED ALTA		MENGA ALTO
RED BAJA		MENGA BAJO
TERRÓN I		RED BAJA NÁPOLES
TERRÓN II		BOMBEO BELLAVISTA
TERRÓN III		REFORMA SALIDA SILÓE
LA RIVERA		REFORMA SALIDA NÁPOLES

253.5 El Mapa núm. 26 del POT identificó el subsistema de recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales en la zona, así:

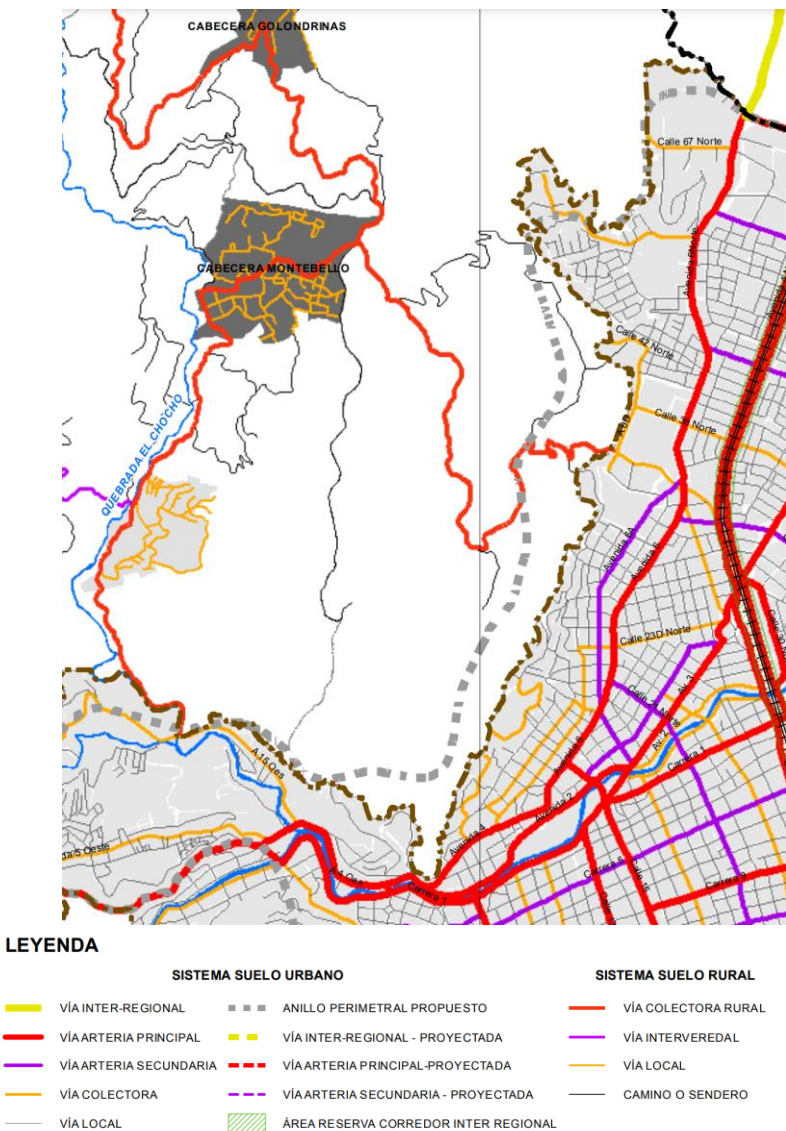


253.6 El Mapa núm. 28 del POT identificó el subsistema de energía eléctrica en la zona, así:





253.7 El Mapa núm. 30 del POT identificó la jerarquización vial en la zona, así:



254. Tampoco se encuentra probado que la zona objeto de esta acción popular carezca de un programa de atención de desastres. Por el contrario, se encuentra probado que el Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali, mediante Oficio núm. 2014741320500110511 de 4 de diciembre de 2017¹⁸⁵ informó:

254.1 Que la Administración Municipal dispone de la información y la cartografía sobre las amenazas y los riesgos por movimientos en masa para toda la zona de ladera del Municipio, que por supuesto abarca el Ecoparque Tres Cruces Bataclán; y que ese conocimiento, que goza de plena vigencia y aplicabilidad, es

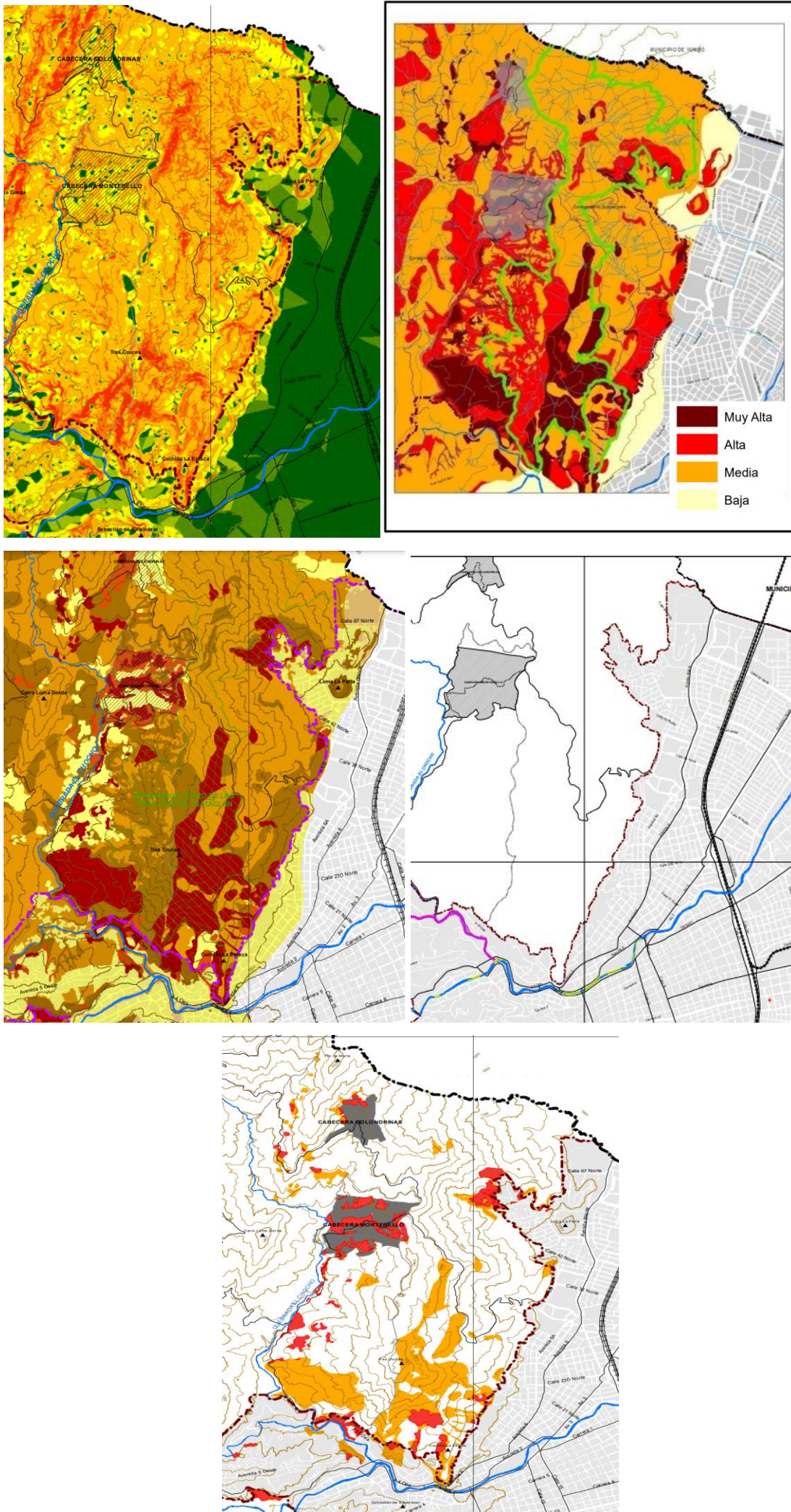
¹⁸⁵ Folio 29 a 33. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.

el producto de diversos estudios detallados de porciones del territorio, la mayoría de los cuales fueron adelantados y actualizados por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal desde 1992, los cuales se sistematizaron, se integraron y se validaron para ponerlos a consideración de la autoridad ambiental competente, a saber la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en el marco del proceso de concertación ambiental de la revisión y ajuste del POT que se realizó entre 2013 y 2014 y culminó con el Acuerdo 0373 de diciembre de 2014.

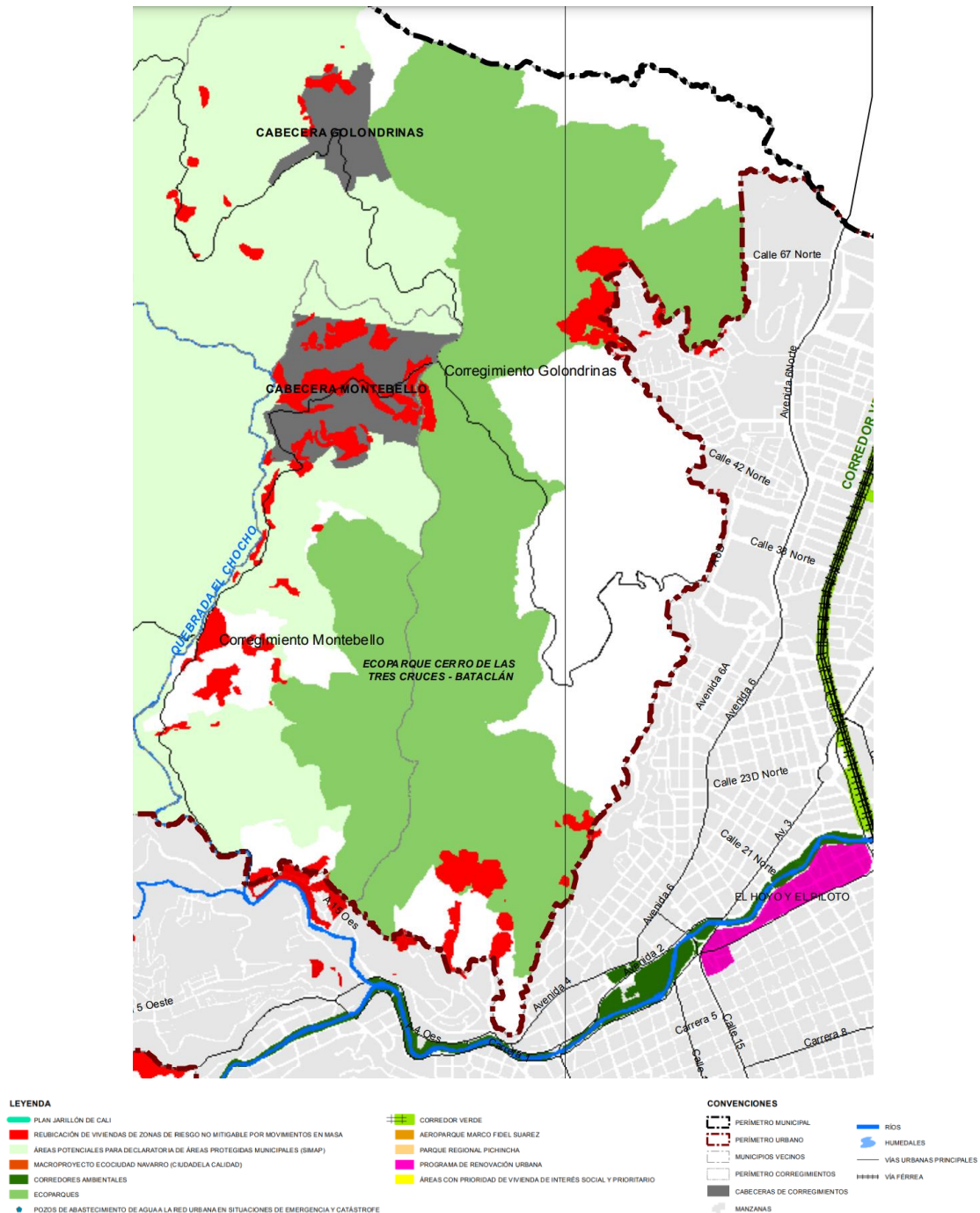
254.2 Asimismo, que la administración Municipal, como consta en el Oficio núm. 2016413220023381 de 6 de abril de 2016 suscrito por Subdirector de Catastro Municipal del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Santiago de Cali¹⁸⁶, en el que rindió un “*Concepto sobre condiciones de amenaza o riesgo por fenómenos naturales*”, informó que las condiciones de amenaza por fenómenos naturales en el Ecoparque Tres Cruces – Bataclán **eran conocidas producto de la actualización del POT adoptada mediante el Acuerdo 0373 de 2014** y detalla que ciertas áreas están marcadas como zonas de alta amenaza por movimientos en masa, e indica que están libres de ocupación y deben usarse principalmente para conservación ambiental y forestal.

254.3 Y, por último, se informó que el POT identificó las zonas de amenaza muy alta, alta, media y baja en la zona con ocasión de riesgos derivados de movimientos en masa, pendientes y desbordamientos de afluentes y, en especial, de desplazamiento de ladera abajo de volúmenes variables de partículas del suelo, mantos de meteorización, detritos, bloques y/o masas rocosas, causado por la infiltración del agua y la acción de la gravedad fenómenos entre los cuales están los derrumbes, los deslizamientos, las caídas, los flujos y los hundimientos. Con fundamento en ello y objeto de trámites de concertación, se adoptó una normativa que establece regulaciones en torno a construcciones ubicadas en zona de pendiente; y cartografía que sobre las zonas de amenazas y riesgos por movimientos en masa y de los suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables, contenidas en el Anexo 8 y los mapas núms. 10, sobre pendientes; 8, sobre amenaza y riesgo mitigable por movimientos en Masa; 5, sobre amenaza por desbordamientos de afluentes del cauca; y 4, sobre suelos de protección por amenaza y riesgos no mitigables, que resalta para el sector la siguiente información:

¹⁸⁶ Folio 45 a 46. Archivo denominado: “[...] 4ED_000PARTE2EXPEDIEN.PDF [...]”.



254.4 Todo lo anterior, acompañado con proyectos estratégicos del plan de ejecución, en especial, el relativo a reubicación de viviendas de zonas de riesgo no mitigables por movimientos en masa, según el Mapa núm. 54, así:



255. Todo lo anterior resulta relevante en este caso concreto en tanto no obstante la ausencia de pruebas en torno a la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados -en los precisos términos planteados por la parte actora-, lo cual es atribuible a dicho extremo procesal en tanto no logró probar a través de prueba documental, técnica o testimonial siquiera la ubicación del predio ni las falencias que reseña en materia de prestación de servicios. Por el contrario, la Sala encuentra probado, conforme con las pruebas aportadas, que el Distrito de Santiago de Cali en este caso ha actuado en forma diligente para, desde la

perspectiva de protección de los Cerros Tutelares y del Ecoparque Las Tres Cruces - Bataclán como elementos ambientales y de espacio público, adoptar las medidas para el conocimiento de la zona ambiental de protección, conocimiento de los asentamientos y de las zonas de riesgo no mitigable, adoptar medidas de vigilancia y control en torno a nuevos asentamientos y construcciones, y planear medidas generales para reubicación de los asentamientos antiguos.

256. En ese orden de ideas, lo correspondiente en este caso es la confirmación de la sentencia de 1 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en primera instancia, en cuanto consideró que no se encontraba probada la situación de vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos.

257. Sin perjuicio de lo anterior y en atención a que sí está probada una situación de indefinición en torno a la propiedad proindiviso del hoy Distrito de Santiago de Cali y de terceros, así como la existencia de pretensiones de pertenencia de poseedores, todo en relación con el predio identificado con número predial Y012-127-01 y matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670; así como, en los términos informados por la Directora del DAGMA un “[...] *[i]ncremento de viviendas no autorizadas, quemas de espacios boscosos y banqueros dentro del Ecoparque para construir o ampliar viviendas [...]*”, y que dichas situaciones han sido objeto de la adopción de medidas especiales y de la realización de mesas interinstitucionales con participación de delegados de Planeación Municipal, de Catastro Municipal, de la Secretaría de Gobierno Municipal, de la Policía Ambiental y del DAGMA, “[...] *con el objetivo de aunar esfuerzos y voluntades, que nos permitan crear mecanismos para tener un mejor control sobre las viviendas no autorizadas que se desarrollan dentro del Ecoparque, ya que estas generan impactos negativos al ecosistema, presentándose inseguridad y disminución del terreno [...]*”, **la Sala, por las particularidades de este caso, instará** al Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali para que, por intermedio de las entidades que integran el sector central, en el marco de las respectivas competencias constitucionales, legales y reglamentarias, **continúen realizando y adoptando las medidas necesarias** en relación con el Cerro de Las Tres Cruces y el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán con el objeto de: i) clarificar la propiedad del Distrito en relación con los predios que conforman el Área de Especial importancia Ecosistémica de que trata este caso concreto; ii) controlar el incremento de viviendas no autorizadas, así como la construcción de mejoras o ampliaciones no autorizadas, en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán; iii)

controlar la quema de espacios boscosos y banqueros dentro del Ecoparque o cualquier otra actividad no autorizada o prohibida en dicha área integrante de la Estructura Ecológica Principal del Distrito con características de Área de Especial Importancia Ecosistémica; y iv) continuar con los trámites de reubicación de viviendas ubicadas en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán, en especial, en relación con aquellas ubicadas en zona de riesgo no mitigable, conforme los programas, proyectos y directrices establecidas en el POT vigente del Distrito.

258. Finalmente, y de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 y los numerales 1.º y 8.º del artículo 365 de la Ley 1564, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, en atención a que no está probada su causación.

Conclusiones de la Sala

259. La Sala considera que en este caso la parte actora no probó ni la vulneración ni la amenaza de los derechos e intereses colectivos: i) a la moralidad administrativa; ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iii) a la defensa del patrimonio público; iv) a la seguridad y salubridad públicas; v) al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; vi) al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; vii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; viii) 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 ix) a los derechos de los consumidores y usuarios, con fundamento **en primer orden**, el trámite de compraventa realizado por el Distrito de Santiago de Cali en relación con algunos predios ubicados en el Ecoparque Las Tres Cruces - Bataclán; **en segundo orden**, la suspensión de cobro de impuestos predial y de valorización a algunos predios ubicados en el Ecoparque Las Tres Cruces - Bataclán; **en tercer orden**, por las acciones policivas por perturbación de la posesión y las medidas de demolición de viviendas adelantadas por el Distrito en relación con algunos de los predios ubicados en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán; y **en cuarto orden**, con ocasión de la alegada falta de delimitación material del polígono del Ecoparque Cerro de las Tres Cruces – Bataclán y del predio identificado con matrícula inmobiliaria núm. 370-0192670.

260. Lo anterior no solo porque el actor no cumplió con la carga de probar la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos, sino porque en

algunos eventos lo reclamado correspondía a situaciones particulares, divisibles y concretas para los cuales existen otros mecanismos de protección diversos a la acción objeto de este caso concreto.

261. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala **instará** al Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali para que, por intermedio de las entidades que integran el sector central, en el marco de las respectivas competencias constitucionales, legales y reglamentarias, continúen realizando y adoptando las medidas necesarias en relación con el Cerro de Las Tres Cruces y el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán con el objeto de: i) clarificar la propiedad del Distrito en relación con los predios que conforman el Área de Especial importancia Ecosistémica de que trata este caso concreto; ii) controlar el incremento de viviendas no autorizadas, así como la construcción de mejoras o ampliaciones no autorizadas, en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán; iii) controlar la quema de espacios boscosos y banqueros dentro del Ecoparque o cualquier otra actividad no autorizada o prohibida en dicha área integrante de la Estructura Ecológica Principal del Distrito con características de Área de Especial Importancia Ecosistémica; y iv) continuar con los trámites de reubicación de viviendas ubicadas en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán, en especial, en relación con aquellas ubicadas en zona de riesgo no mitigable, conforme los programas, proyectos y directrices establecidas en el POT vigente del Distrito.

262. Por lo anterior, la Sala confirmará la sentencia de 1 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 1 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: INSTAR al Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali para que, en el marco de las respectivas competencias constitucionales, legales y reglamentarias, continúe



realizando y adoptando las medidas necesarias en relación con el Cerro de Las Tres Cruces y el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán con el objeto de: i) clarificar la propiedad del Distrito en relación con los predios que conforman el Área de Especial Importancia Ecosistémica de que trata este caso concreto; ii) controlar el incremento de viviendas no autorizadas, así como la construcción de mejoras o ampliaciones no autorizadas, en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán; iii) controlar la quema de espacios boscosos y banqueros dentro del Ecoparque o cualquier otra actividad no autorizada o prohibida en dicha área integrante de la Estructura Ecológica Principal del Distrito con características de Área de Especial Importancia Ecosistémica; y iv) continuar con los trámites de reubicación de viviendas ubicadas en el Ecoparque Las Tres Cruces – Bataclán, en especial, en relación con aquellas ubicadas en zona de riesgo no mitigable, conforme los programas, proyectos y directrices establecidas en el POT vigente del Distrito, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

QUINTO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

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.