



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Santiago de Cali, primero (1) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

ACCIÓN	POPULAR
DEMANDANTE	EDWIN LUIS GARZON Y OTROS fabian15vidal@gmail.com siembraysalva@gmail.com
DEMANDADO	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS notificacionesjudiciales@cali.gov.co notificacionesjudiciales@cvc.gov.co julianrivera01@hotmail.com notificaciones@emcali.com.co gcbetancourt@emcali.com.co
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2018-00862-00
TEMA	ASENTAMIENTO HUMANO INCOMPLETO / ZONA PROTEGIDA / ECOPARQUE CERRO DE LAS TRES CRUCES – BATACLAN / URBANIZACION
DECISION	NEGAR PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1. EL ASUNTO

Profiere el Tribunal, en sede de instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión Oral, conformada por los doctores **JHON ERICK CHAVES BRAVO** y **RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**, la decisión sobre la acción popular promovida por el señor **EDWIN LUIS GARZON Y OTROS**, contra el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** y la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**.

2.- LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

El señor **EDWIN LUIS GARZON** y otros, en calidad de presuntos propietarios de las viviendas ubicadas en el Barrio Altos de Normandia-Bataclan de la ciudad de Cali, interpusieron acción popular contra el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** y la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, en procura de obtener la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la

seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; 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 los habitantes y los derechos de los consumidores y usuarios.

Los cuales consideran vulnerados por parte de las entidades accionadas al haberse retirado de la base de datos catastral del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** los predios del asentamiento humano de desarrollo incompleto Bataclán, donde actualmente se encuentra ubicado el “*Ecoparque Tres Cruces Bataclán*”.

Arguyen que la anterior decisión trasgrede los derechos colectivos, pues no tienen acceso a una infraestructura eficiente del sistema de servicios públicos que permitan asegurar el servicio público de energía eléctrica y el suministro de agua potable de manera permanente en su lugar de residencia y carecen de un plan de saneamiento y una infraestructura vial adecuada.

Por lo anterior solicitan se ordene reactivar los códigos catastrales de sus viviendas con sus respectivas nomenclaturas, se dé la oportunidad de pago de los impuestos de catastro y valorización dejados de pagar desde el año 2010, que se ordene construir los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, alumbrado público y la construcción de un parque para la recreación de los niños y de un puesto de salud¹.

3. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y SUS ALEGATOS

3.1. EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI-EMCALI EICE ESP

Manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda y solicita la declaratoria de improcedencia de la misma, tras aducir que no ha incurrido en ninguna de las causales establecidas en la Ley 472 de 1998.

Como medios de defensa, formula la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y la genérica. En particular, frente a la primera refiere que, no le corresponde a **EMCALI EICE ESP** asumir las responsabilidades de las situaciones fácticas mencionadas en la demanda, sino que la competencia recae en cabeza del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** y la **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**, por ser funciones propias de dichas entidades².

3.2. MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

La entidad demandada dentro del término para contestar la demanda, guardó silencio³.

Por otro lado, al presentar sus respectivos alegatos de conclusión indicó que conforme al Acuerdo No. 130 del 8 de julio de 1987, se declararon de utilidad pública los terrenos ubicados en el Cerro de las Tres Cruces y se autorizó al

¹ Folios 1 a 102 y alegatos documento digital No. 025.

² Documento digital No. 36 y alegatos documento digital No. 045.

³ Según constancia secretarial visible a folio 510.

ACCIÓN:	POPULAR
DEMANDANTE:	EDWIN LUIS GARZON Y OTROS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2018-00862-00

Alcalde para iniciar y efectuar las negociaciones y contratos para adquirir los predios; por ello, la entidad territorial adquirió terrenos para adelantar el proyecto Ecoparque Bataclán por medio de las escrituras públicas No. 088 del 28 de mayo de 1992 y No. 4504 de septiembre de 1991, con matrícula inmobiliaria No. 370-192670.

En dichas escrituras públicas se encuentran relacionados los predios tema de la presente acción, demostrando la titularidad del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** ante los Cerros de las Tres Cruces, sector Bataclán.

Señaló además que los demandantes y sus construcciones se encuentran ubicados irregularmente dentro del perímetro del Ecoparque del Cerro de las Tres Cruces – Bataclán, el cual tiene una condición especial ambiental para desarrollo público y no para desarrollo de infraestructura, servicios públicos y demás construcciones de carácter privado.

Manifestó que dicha zona ha venido siendo ocupada de forma ilegal por personas que se autoproclaman dueños de los predios, poniendo en riesgo la conservación ambiental y bioseguridad de los recursos hídricos y del suelo⁴.

3.3. CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA-CVC

Adujo que no es competente para llevar a cabo obras de recuperación de espacio público, prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, legalización de predios, construcción de parques, hospitales, calles, carreras y actuaciones que son de competencia de las oficinas de registro de instrumentos públicos, razón por la cual no se podría manifestarse que por acción u omisión de la entidad demandada se estuviese vulnerando o afectando derecho fundamental alguno a los accionantes.

Como argumentos de su defensa propuso las siguientes excepciones: *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* e *“inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados por parte de la CVC”*⁵.

3.4. MINISTERIO PÚBLICO

La representante del **MINISTERIO PÚBLICO**, emitió concepto indicando que, se deben negar las pretensiones de la demanda, al considerar que los asentamientos humanos que se encuentran en el barrio Bataclán están ubicados en el Ecoparque Bataclán Las Tres Cruces y por ello, se han presentado acciones de perturbación del dominio y posesión; además, que no se encuentra acreditada la posesión que predicen los demandantes respecto a los bienes que aducen son de su propiedad⁶.

4. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala establecer si se encuentra acreditada la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados por la parte accionante,

⁴ Documento digital No. 046.

⁵ Folios 497 a 503 y alegatos documento digital No. 027.

⁶ Documento digital No. 029.

ACCIÓN:	POPULAR
DEMANDANTE:	EDWIN LUIS GARZON Y OTROS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2018-00862-00

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.

5. TESIS DE LA SALA

La Sala negará las pretensiones de la demanda, al concluir que en el presente asunto no se acreditó la afectación o vulneración a derecho o interés colectivo alguno, pues con el material probatorio allegado se demostró que las actividades administrativas y policivas que ha realizado el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** en el sector de Bataclán perteneciente al Ecoparque Cerro de las Tres Cruces- Bataclán, tuvo como fin controlar los asentamientos y/o construcciones ilegales, para evitar un daño contingente que ponga en riesgo o peligro a la comunidad en general y que también afecte el medio ambiente y el equilibrio ecológico de las zonas de alto riesgo donde se encuentran ubicados dichos asentamientos.

6. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

6.1. El artículo 88 de la Carta Política dispone que, estará en cabeza del legislador, regular lo relacionado con las acciones populares, destinadas a la protección de los derechos e intereses colectivos, tales como los relativos al goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas, infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, entre otros.

En desarrollo de ese mandato constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, cuyo artículo 2º define las acciones populares de la siguiente manera:

“Artículo 2º. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

Así las cosas, es claro que la acción popular tiene como finalidad, la efectividad de los principios constitucionales que la doctrina y la jurisprudencia han denominado de tercera generación.

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

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales reconocidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para la procedencia de la acción popular, son⁷:

"1. Que exista un interés colectivo que se encuentra amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades o de los particulares.

2. Que la acción se promueva durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.

3. Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.

*Este requisito supone que tal acción u omisión sea probada por el actor, o que del expediente sea posible deducir de qué acción u omisión se trata, pues de lo contrario, el juez de la acción popular no podrá impartir mandamiento alguno en la sentencia"*⁸.

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

En virtud del fin que tienen las acciones populares, éstas pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.⁹

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

Desde esta perspectiva y para una mayor comprensión de la protección solicitada por los actores populares, se realizará una breve conceptualización de cada uno de los derechos colectivos presuntamente vulnerados, partiendo de los pronunciamientos emitidos por la jurisprudencia:

6.2. El derecho a la moralidad administrativa

Este derecho colectivo está ligado al manejo de la actividad administrativa, esto es, que se realice con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permita que los ciudadanos conserven la

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de septiembre de 2002, Consejero Ponente: **ALIER HERNANDEZ**.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de septiembre de 2002, Consejero Ponente: **ALLIER HERNÁNDEZ**.

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 20 de febrero de 2013, Consejero Ponente: Doctor **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**.

confianza en el Estado y se apersonen de él, es decir, que el funcionario público en el desempeño de sus funciones debe tener presente que su función está orientada por el interés general, el cumplimiento de la Ley y el mejoramiento del servicio.

Así que, cuando el funcionario público actué favoreciendo sus intereses personales o los de terceros en perjuicio del bien común u omiten las diligencias necesarias para preservar los intereses colectivos, o transgreden la ley en forma burda, entre otras conductas, se está ante una inmoralidad administrativa que puede ser evitada o conjurada a través de las acciones populares¹⁰.

6.3. El derecho colectivo al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público

Este derecho colectivo se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución Política, que establece como deber del Estado, *“velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalece sobre el interés particular”*.

El concepto de espacio público encuentra su definición en el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, norma de la cual se desprende que el espacio público, está comprendido por todos aquellos bienes inmuebles que por sus características, ya sean de su uso o afectación, están destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, tales como áreas requeridas para la circulación peatonal y/o vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, parques, plazas, zonas verdes, los necesarios para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para el amoblamiento urbano, obras de interés público, la preservación del paisaje, los elementos naturales de entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas, etc.

En correlación con lo expuesto, se puede decir que el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público es aquel que comporta la protección de los bienes que por su naturaleza y utilización hacen parte de la comunidad en general, para garantizar la satisfacción de necesidades urbanas.

6.4. El derecho colectivo a la protección del patrimonio público

Según lo ha señalado el Consejo de Estado¹¹, el patrimonio público debe ser entendido como la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-088 del 2 de febrero de 2000, Magistrado Ponente: **FABIO MORÓN DIAZ**.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, sentencia del 16 de mayo de 2007, expediente No. 2002-2943, Consejero Ponente: **RAMIRO SAAVEDRA BECERRA** y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de septiembre de 2009.

ACCIÓN:	POPULAR
DEMANDANTE:	EDWIN LUIS GARZON Y OTROS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2018-00862-00

Así que, 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.

Sobre la íntima relación e inescindibilidad del mentado derecho colectivo con el de moralidad administrativa, se ha afirmado que, por lo general, la violación de éste último conlleva concomitantemente a la vulneración de aquél, hasta el punto que resulta difícil concebir la mera vulneración de la moralidad administrativa sin que tenga consecuencias tangibles en el plano de otros derechos. No obstante, nada impide que de manera autónoma pueda lesionarse el derecho al patrimonio público sin que medie la afectación de la moralidad, por lo que también debe hacerse el examen pertinente e individual de su vulneración, en cada caso concreto. Al respecto, el Consejo de Estado elaboró las siguientes reflexiones¹²:

"Ha señalado esta Sala la inescindibilidad que por regla general se presenta entre la vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, dado que por regla general la vulneración de uno conduce a la conclusión sobre la vulneración del otro. Se ha puntualizado que, aunque "pueda imaginarse un daño a la moralidad administrativa aislado de sus consecuencias..., en la práctica, es difícil concebir un evento en que la administración se separe de los imperativos del principio de la moralidad sin afectar otros derechos colectivos como el de la defensa del patrimonio público, el de la libre competencia económica, el de la seguridad pública o el de la prevención de desastres técnicamente previsibles, entre otros". Lo anterior no impide que se consolide la vulneración al patrimonio público con independencia de que exista o no violación a la moral administrativa, pero necesariamente el accionante debe demostrar el detrimento al patrimonio público, aspecto que debe ser estudiado a pesar de que no se haya acreditado vulneración a la moralidad administrativa."

6.5. 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

Ha sido entendido como el derecho de los habitantes a que las autoridades públicas y/o los particulares respeten los planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia urbanística y de uso del suelo, así como los criterios y límites que determinan las autoridades para construir; dicha prerrogativa comprende el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad, 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.¹³

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, sentencia del 12 de octubre de 2006, expediente No. 2004-0857-01, Consejera Ponente: **RUTH STELLA CORREA PALACIO**.

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: **RAFAEL E. OSTA DE LAFONT PIANETA**, expediente: 170012331000-2004-01492-01, sentencia proferida por la Sección Tercera el 21 de febrero de 2007, Consejero Ponente: **ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**, expediente: 630012331000-2004-00243-01 (AP).

6.6. El derecho colectivo a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública

Este derecho debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen o garanticen su salud, y se encuentra contenido en el artículo 4º, literal h) de la Ley 472 de 1998.

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho objeto de estudio fue concebido por nuestros constituyentes como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social.

También ha indicado el Honorable Consejo de Estado¹⁴, en concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional que este derecho hace alusión igualmente a la palabra “*infraestructura*”, la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública.

6.7. Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

Con respecto al derecho al acceso a los servicios públicos, el Consejo de Estado¹⁵ ha señalado, que se enmarca dentro de los postulados previstos en los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, siendo éstos inherentes a la finalidad social del Estado, en donde las autoridades deben asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, garantizando el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, donde se le da prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación del presupuesto público.

Este derecho colectivo busca la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, respecto de la calidad, el precio y la cobertura de éstos; frente a los cuales le compete al Estado su regulación y control con miras a que estos elementos se cumplan en debida forma¹⁶.

De manera que, el Estado es responsable por la adecuada prestación de los servicios públicos, pues se trata de prerrogativas “*inherentes a la finalidad social del Estado*”, que contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población y permiten la realización de otros derechos de raigambre fundamental como la salud, la dignidad humana y la igualdad.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección primera, Sentencia de 18 de marzo de 2010, Consejera ponente (E): Dra. **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**, radicación: AP 44001-23-31-000-2005-00328-01 (AC).

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 13 de mayo de 2010, Consejera ponente: Dra. **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**, expediente No. 54001-23-31-000-2005-00507-01 (AP).

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 10 de febrero de 2005, Consejera Ponente: Dra. **MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ**, Radicación 25000-23-25-000-2003-00254-01 (AP).

6.8. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Este derecho está orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio. Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública¹⁷.

De ahí que se haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad, ya no solo naturales (fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

6.9. Los derechos de los consumidores y de los usuarios

De acuerdo con los parámetros fijados por el Honorable Consejo de Estado¹⁸, este derecho colectivo parte del reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución Política a los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población a la cual se reconoce un conjunto de garantías, respecto de las que se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y servicios una serie de responsabilidades y deberes. Es por ello, que en síntesis puede decirse que la acción popular se convierte en un medio de protección para este grupo específico de personas, denominadas: consumidores y/o usuarios, pues es

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 26 de marzo del 2015, Consejero Ponente: Dr. **GUILLERMO VARGAS AYALA**, radicación: 15001- 23-31-000-2011-00031-01.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Providencia del 05 de mayo de 2016, Consejero Ponente: Dr. **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALES**, Radicación No: 68001-23-31-000-2011-01081-01 (AP).

evidente que están en una situación de desigualdad e inferioridad frente a los empresarios.

7. HECHOS PROBADOS Y RESOLUCIÓN DEL CASO

7.1. De conformidad con el acervo probatorio, se encuentra acreditado los siguientes hechos relevantes:

-. Se allegó copia parcial de acción civil policiva por perturbación al dominio realizada por el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** en contra de **FABIÁN VIDAL ABADIA**, en el que se puede extraer que se está realizando la construcción de una vivienda en el sector de Ecoparque Bataclán-Tres Cruces¹⁹.

-. Igualmente, se aportó copia parcial del acta de la audiencia pública llevada a cabo en la Inspección de Policía de Golondrinas, en la que se indicó que el señor **FRANCISCO JAVIER TABIMA MARTINEZ** está realizando construcciones en el señor Ecoparque Bataclán²⁰.

- Mediante respuesta No. 0650-243102018 otorgada por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC**, se especifica la existencia de diversas quebradas ubicadas en el Cerro de las Tres Cruces, sector **BATACLAN**²¹.

-. La Junta de Acción Comunal del sector Bataclan presentó diversas peticiones ante el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**, en las cuales solicitan la entrega de los recibos del impuesto predial y el reordenamiento urbanístico del barrio²².

- Según oficio No. 15103 del 16 de septiembre de 2011, la administración municipal informó de la imposibilidad de inscribir mejoras en el censo catastral sobre el parque ecológico Bataclan, hasta tanto no se adelante el proceso de regularización vial o reordenamiento urbanístico y de legalización de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto²³.

- Del censo socioeconómico con énfasis en los servicios públicos sector **BATACLAN** adiado el 17 marzo de 2012²⁴, se desprende que los habitantes del sector han ido construyendo viviendas en un espacio ecológico y recreativo, lo que ha implicado la degradación del suelo por el paso continuo de los vehículos, motos y transeúntes; además que han realizado construcciones definitivas.

Igualmente, dicho documento permite inferir que la comunidad de dicho sector no contaba con una prestación adecuada de los servicios públicos domiciliarios y que efectivamente los habitantes conocen la imposibilidad de normalizar los servicios, por cuanto es una zona del Estado.

¹⁹ Folio 11.

²⁰ Folios 12 a 13.

²¹ Folio 146 a 150 del cuaderno No.1.

²² Folio 333 a 335, 356 a 357 del cuaderno No. 2.

²³ Folio 337 a 338 del cuaderno No. 2.

²⁴ Folio 206 a 219 del cuaderno No.1.

- Según las respuestas dadas por la Alcaldía de Santiago de Cali – Subdirección de Catastro Municipal, informó que fueron retirados 83 predios de la base catastral del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**, como quiera que el sector denominado **BATACLÁN** hace parte de un parque ecológico²⁵.

- Mediante oficio del 4 de diciembre de 2017, suscrito por el Subdirector de Planificación del Territorio de **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** se informó la delimitación de Ecoparque Bataclan – Tres Cruces, indicando entre otras cosas que se trata de una estructura ecológica, con diversos elementos geográficos con presencia de zonas de amenazas muy altas²⁶.

-. Según oficio del 5 de febrero de 2018, suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal de Cali²⁷, indicó entre otras cosas que:

*“(…) el **sector de Bataclan** 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 segundo el artículo 30 del Acuerdo 130 de 1987, precisó que **estos predios serán destinados únicamente a la construcción de un parque ecológico**”.*

-. A través de oficio del 8 de noviembre de 2019, el Departamento Administrativo de Hacienda del **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** informó que retiró del área rural el lote de terreno correspondiente a la matrícula 370-192670 ubicado dentro del sector de Ecoparque Bataclan junto con 48 mejoras construidas sobre el mismo²⁸.

7.2. Sea lo primero indicar que, de conformidad con el Acuerdo No. 130 del 8 de julio de 1987²⁹, los terrenos ubicados en el Cerro de las Tres Cruces se declararon de utilidad pública y según el Acuerdo No. 0373 de 2014³⁰, del Concejo Municipal de Santiago de Cali, el Cerro de las Tres Cruces-Bataclan se encuentra incluido dentro de la estructura ecológica principal que constituye suelo de protección ambiental y patrimonio ecológico del municipio. Además, se reconoce como altura de valor paisajístico y ambiental y como ecoparque. Así lo define los artículos 69 y 78 de la norma en cita:

“Artículo 69. Áreas de Especial Importancia Ecosistémica. Se reconocen en la Estructura Ecológica Principal las siguientes áreas por su función como importantes reguladoras del sistema hídrico y de los ecosistemas estratégicos, por su biodiversidad y/o la provisión de bienes y servicios ambientales y su papel en la adaptación al cambio climático. Estas áreas se encuentran reglamentadas parcialmente en el Decreto Nacional 3600 del 2007 y se constituyen como suelo de protección. Se incluyen en esta categoría las siguientes áreas:

²⁵ Folio 288 a 289, 297 a 299 del cuaderno No. 2.

²⁶ Folios 303 a 305 del cuaderno No. 2.

²⁷ Folios 297 a 299 del cuaderno No. 2.

²⁸ Folios 34 a 37 del documento digital No. 003.

²⁹ Folios 28 a 33 del documento digital No. 046.

³⁰ “Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali”, visible en el siguiente link: http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/106497/pot_2014_idesc/

(...)

6. Ecoparques, Parques y zonas verdes mayores a dos hectáreas. (...)"

“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 de 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 Písamos.	3,27
Ecoparque Villa del Lago.	---

(...)"

7.3. Ahora bien, a pesar de esa connotación que se le ha otorgado, de acuerdo con las probanzas aportadas al expediente, dicho Cerro ha venido siendo ocupado de manera ilegal por asentamientos humanos y construcciones ilegales que se han formado en su suelo, poniendo no sólo en riesgo su conservación y la biodiversidad y recursos naturales que allí subyacen, sino la vida de quienes lo habitan.

Justamente, algunos habitantes de dichos asentamientos 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 **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**.

En este punto es del caso señala que, conforme lo dispone el artículo 30 del Acuerdo No. 0373 de 2014, el sector del Cerro de las Tres Cruces-Bataclán, está protegido y, por lo tanto, restringió la posibilidad de ser urbanizado, señalando:

“Suelo de protección. Este suelo tiene restringida la posibilidad de ser urbanizado por sus características geográficas, paisajísticas, ambientales o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios o de las áreas de amenaza y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos.

Las categorías del suelo de protección se establecen en los términos del Decreto Nacional 3600 de 2007 y la Ley 388 de 1997, constituyéndose como

normas urbanísticas de carácter estructural, y en el presente Acto corresponden a:

a. Áreas de amenaza y riesgo no mitigable.

b. Áreas de conservación y protección ambiental (Estructura Ecológica Principal).

c. Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.

d. Áreas e inmuebles, dentro del suelo rural, considerados patrimonio cultural.

e. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de los recursos naturales."

7.4. Lo anterior, implica que efectivamente la Administración Municipal podía realizar todas las actuaciones administrativas respectivas, con el fin de salvaguardar los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente y la biodiversidad del Ecoparque, así como la conservación del espacio públicos, pues de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 56 y 69 de la Ley 9ª de 1989³¹, los Alcaldes se encuentran en la obligación de realizar las actuaciones administrativas y policivas descritas en la norma, para controlar los asentamientos ilegales que pongan en riesgo a la comunidad y que vayan en contra de las normas de urbanismo y planeación del Municipio.

En efecto, dice el artículo 69 ejusdem:

"Artículo 69º.- Los alcaldes municipales, el del Distrito Especial de Bogotá y el Intendente de San Andrés y Providencia, de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano directamente o por conducto de la Personería Municipal, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de ocupantes de hecho cuando el propietario o su tenedor no haya incoado la acción a que se refiere la Ley 57 de 1905 y su Decreto Reglamentario 992 de 1930, siempre que la ocupación o los asentamientos ilegales que se hayan efectuado, se estén llevando a cabo o que sea previsible determinar que se efectuarán, a juicio del Alcalde o Intendente, atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad o cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad.

Los Alcaldes y el Intendente o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 11 de 1986, podrán iniciar de oficio la acción a que se refiere el artículo anterior cuando se presenten ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en las cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo o las condiciones físicas del terreno, no esté permitido adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad.

Las autoridades a que se refieren los artículos anteriores, al expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento, podrán ordenar la demolición de los bienes que se hayan construido sin permiso de autoridad competente, así como también la ejecución de las obras de conservación o restauración del bien inmueble que se estimen necesarias. Las obras que se disponga realizar de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo serán por cuenta del propietario del predio, en el evento que éste no las ejecute en el plazo otorgado por el Alcalde, Intendente o quien haga sus veces. La administración podrá disponer su ejecución y el costo de las mismas, adicionado en un 10%

³¹ Por medio de la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

por concepto de administración, se incluirá en las respectivas facturas del impuesto predial, pudiendo cobrarse por jurisdicción coactiva si es del caso.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de imposición de las demás sanciones a que se refiere el presente capítulo, así como también de las civiles y penales a que haya lugar”.

7.5. Por lo tanto, es claro que el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** se encuentra en la obligación de proteger el interés de la colectividad, controlando de tal manera los asentamientos y/o construcciones ilegales, a través de los medios administrativos y policiales de control que tiene a su disposición, para así evitar un daño contingente que ponga en riesgo o peligro a la comunidad en general y que también afecte el medio ambiente y el equilibrio ecológico de las zonas de alto riesgo donde se encuentran ubicados dichos asentamientos, tal como se observa en el presente asunto.

Así las cosas, las pruebas aportadas al plenario permiten establecer que el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** ya había adelantado diversas actuaciones en el sector de Bataclán para suspender las construcciones que se estaban realizando. Además, que es claro que el Ecoparque Cerro de las Tres Cruces es una zona protegida, que no permite su urbanización.

7.6. Aunado a lo anterior, las pruebas aportadas no permiten determinar cuáles son los predios presuntamente afectados y los posibles poseedores de los mismos, pues los recibos de pago del impuesto predial aportados³², únicamente refieren que están ubicados en el corregimiento de Golondrinas – Bataclán y que conforme lo indicó el ente territorial a través de oficio del 15 de abril de 1999³³, “Bataclán no aparece identificado como barrio, por lo tanto no tienen código de identificación a nivel de barrio, según Cali Datos y Cifras 1998”.

Además que conforme al oficio del 5 de febrero de 2018, suscrito por el Subdirector de Catastro Municipal de Cali, el sector de Bataclán fue denominado como área de actividad de parque, cultura y recreación, y por lo tanto, los predios construidos en dicho sector únicamente serían destinados para la construcción de un parque ecológico.

7.7. En suma, se observa que las actuaciones realizadas por el **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI** se han efectuado de manera adecuada, pues las viviendas que se aducen en la demanda se encuentran ubicadas en Altos de Normandía- Bataclán, hacen parte del Ecoparque de la Tres Cruces – Bataclán, que como se indicó en precedencia, se trata de una zona ecológica protegida, por lo que se encuentra prohibida su urbanización y permite entonces que la entidad territorial realice las actividades administrativas y policivas para garantizar la conservación de dicha zona.

Conforme a la anteriormente se expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda, al no observarse la afectación o vulneración a derecho o interés colectivo alguno.

³² Folios 154 a 158 del cuaderno No. 1.

³³ Folio 52 del cuaderno No. 1.

ACCIÓN:	POPULAR
DEMANDANTE:	EDWIN LUIS GARZON Y OTROS
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTROS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2018-00862-00

8. COSTAS

No se condenará en costas a la parte demandante, dado que en el presente asunto se ventiló un interés público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

9. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

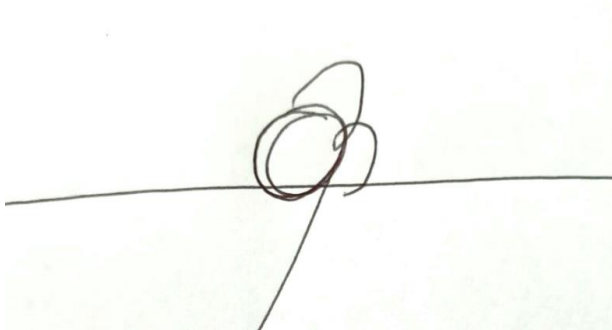
SEGUNDO: NO CONDENAR EN COSTAS en esta instancia.

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.

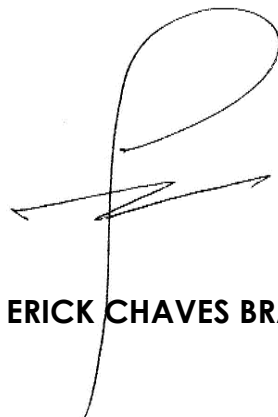
CUARTO: EJECUTORIADA ésta providencia y previas las anotaciones a que haya lugar, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME



JHON ERICK CHAVES BRAVO