

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, jueves, 23 de marzo de 2023

Expediente:	76001-33-33-019-2019-00194-00
Acción:	Reparación directa
Demandante:	Hernando Alfaro Ferreira <a href="mailto:ferneyare1@yahoo.es">ferneyare1@yahoo.es</a>
Apoderado:	Ferney Varela Méndez <a href="mailto:ferneyare1@yahoo.es">ferneyare1@yahoo.es</a>
Demandados:	Departamento del Valle del Cauca – NIT. 890399029-5 <a href="mailto:njudiciales@valledelcauca.gov.co">njudiciales@valledelcauca.gov.co</a> Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC – NIT. 890399002-7 <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cvc.gov.co">notificacionesjudiciales@cvc.gov.co</a> Distrito Especial de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma – NIT. 890399011-3 <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cali.gov.co">notificacionesjudiciales@cali.gov.co</a>
Llamada en Garantía:	La Previsora S.A. Compañía de Seguros – NIT. 860002400-2 <a href="mailto:jromeroe@live.com">jromeroe@live.com</a> <a href="mailto:firmadeabogadosjr@gmail.com">firmadeabogadosjr@gmail.com</a>

**SENTENCIA.**

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN:**

No existiendo causal de nulidad que afecte la validez de lo actuado dentro de este proceso, procede el **JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SANTIAGO DE CALI**, de conformidad con el artículo 170 del C.C.A., subrogado por el D.E. 2304/89, artículo 38, a proferir la correspondiente sentencia en primera instancia en el asunto de la referencia.

**II. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:**

El señor Hernando Alfaro Ferreira, a través de apoderada judicial interpone demanda de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, en contra del Departamento del Valle del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y del Municipio de Santiago de Cali (Hoy Distrito Especial de Santiago de Cali) – Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - Dagma, con el fin de que se hagan las siguientes,

**III. DECLARACIONES Y CONDENAS:**

1. Que se declare administrativamente responsables a las entidades accionadas por los perjuicios materiales, morales y de daño a la vida de relación causados al demandante, producto de la omisión en adquirir el predio “Granja Los Alfaro” de propiedad del actor por encontrarse en zona de alto riesgo y área forestal protectora, el cual se ubica entre el Jarillón y el río Cauca, corregimiento de Navarro, predio rural de la ciudad de Cali, en aplicación de las normas ambientales y de prevención de desastres técnicamente previsibles y así liberar de toda ocupación el sector destinado a protección por parte del Plan de Ordenamiento Territorial.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

2. Que como consecuencia de lo anterior se proceda a condenar a las accionadas por los perjuicios referenciados a folios 109 a 111 del cdno. ppal.

#### IV. HECHOS

La causa petendi, con la cual sustenta las pretensiones, está planteada en los siguientes términos<sup>1</sup>:

Aduce el demandante que es propietario del predio denominado “Granja Los Alfaro” que se encuentra ubicado en el jarillón del río Cauca, corregimiento de Navarro del municipio de Santiago de Cali (hoy Distrito Especial), en el cual desarrolla la actividad pecuaria de porcicultura desde marzo de 1988.

Que la granja del actor se encuentra registrada ante el ICA, pero para certificarse debe contar con el permiso de uso de suelo, razón por la cual presentó solicitud ante el municipio de Santiago de Cali (Departamento Administrativo de Planeación), la cual fue negada por encontrarse el predio localizado en área forestal protectora y área forestal protectora de nacimiento de agua, indicando que el manejo debe darse de acuerdo a lo planteado en el artículo 45 del POT y que en la zona de protección del río Cauca se aplica lo establecido en el artículo 449 del POT.

Indica que el ente territorial omitió el deber legal de adquirir los predios ubicados en la zona de 500 metros desde la orilla del río hasta la pata seca del mismo, lo que debe realizarse a través del procedimiento de negociación directa con los propietarios de estos.

Señala que solicitó concepto sobre las condiciones de riesgo de la zona, indicándosele que este se encuentra en zona de altísimo riesgo por inundación, manifestándose por el municipio (hoy distrito) que el predio debe ser liberado de cualquier ocupación, dada la alta probabilidad de que fenómenos naturales lo afecten poniendo en riesgo la vida de quienes lo habiten.

Que el Director del Dagma, en respuesta a petición incoada por el hoy demandante, señaló que el predio se encuentra en zona rural urbana y que no cuenta con proyectos o programas que permitan la compra de predios, por lo que declinó la solicitud efectuada por parte del señor Alfaro Ferreira.

Informa que el Dagma pretende adelantar trabajos de recuperación del Jarillón en la zona donde se encuentra ubicado el predio del demandante, lo que no se puede ejecutar hasta tanto se libere de ocupación la totalidad del sector en el que se pretende adelantar la obra y esta cumpla así su función.

Considera entonces que el perjuicio se presenta por la omisión de las entidades de actuar con responsabilidad, incumpliendo e inaplicando normas ambientales al pretender adelantar obras de recuperación del jarillón del río Cauca sin realizar la enajenación voluntario o expropiación a los predios legales que aun quedan en el sector.

#### V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

---

<sup>1</sup> Folios 88 a 120 del cuaderno principal.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

La parte actora estima como sustento de su reclamo los artículos 2 y 90 de la Constitución y 86 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

## VI. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue radicada el 15 de diciembre de 2011 ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca (Folio 122 cdno. ppal.), siendo inicialmente admitida (Folios 124 a 125 del cuaderno principal).

Posteriormente y encontrándose el proceso a despacho para fallo, mediante providencia del 13 de noviembre de 2018 se dispuso la remisión del expediente a los despachos de descongestión en virtud del Acuerdo PCSJA18-11134 del 31 de octubre de 2018 (Folio 348 del cdno. No. 1A).

De acuerdo con lo anterior, correspondió conocer del asunto al Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío, M.P. Juan Carlos Botina Gómez, quien por providencia del 07 de mayo de 2019, declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda por falta de competencia funcional, advirtiendo que las pruebas practicadas conservarían su validez y eficacia respecto de quienes tuvieron la oportunidad de contradecirlas, ordenando igualmente la remisión del expediente a los juzgados administrativos del circuito de Cali – Reparto. (Folios 350 a 354 del cdno. 1A.).

Según el acta de reparto visible a folio 357 del cuaderno No. 1A, el proceso fue radicado ante los juzgados administrativos de Cali en fecha 18 de julio de 2019, siendo conocido por este Despacho, el cual admitió la demanda por auto del 06 de agosto de 2019, ordenó la notificación a las demandadas, al Ministerio Público y fijó en lista el proceso (Fls. 360 a 361 del cdno. 1A.).

## VII. CONTESTACION DE LA DEMANDA

### COPRORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – CVC

Por intermedio de apoderada legalmente constituida, dio contestación (Folios 380 a 390 del cdno. 1A.), se opuso a las pretensiones de la demanda manifestando que la CVC no es competente para realizar la compra del predio en cuestión, expedir usos de suelo, reubicar u ofrecer compensaciones, así como tampoco ha intervenido en los hechos relacionados en la demanda por el accionante.

Igualmente, formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, ausencia de responsabilidad frente a la CVC y culpa exclusiva de la víctima.

### DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI<sup>2</sup>

Contestó el traslado de la demanda oponiéndose a la prosperidad de las súplicas de esta, aclarando que el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma no es el responsable de los presuntos perjuicios causados al señor Alfaro Ferreira, pues el hoy distrito especial de Santiago de Cali no es competente para satisfacer las

---

<sup>2</sup> Folios 407 a 423 del cdno. 1A

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

pretensiones de la demanda, razón por la cual no existe omisión por la no adquisición del predio del actor.

Señala que el predio objeto de la litis se encuentra ubicado en el corregimiento de Navarro – vereda Cauquita, es decir, que es rural, jurisdicción que corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC en su condición de autoridad ambiental.

Argumenta que el predio del señor Hernando Alfaro Ferreira se encuentra sobre la franja de protección del río Cauca, por lo que le es aplicable el artículo 45 del Plan de Ordenamiento Territorial, en el sentido en que es un terreno no ocupable, destinado a la conservación y recuperación de la vegetación ribereña y que los usos complementarios permitidos son los correspondientes a la construcción de obras de manejo hidráulico.

Manifiesta que en el asunto bajo estudio no se aplica lo prescrito en el artículo 424 del POT, pues hace referencia a asentamientos humanos ubicados en la franja de protección del río Cauca y la destinación dada al inmueble desde su adquisición se dirige a la explotación económica por medio de actividades agropecuarias de cría y comercialización de porcinos que no clasifican conforme al uso de suelo del sector.

Propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de daño antijurídico y la innominada.

De igual forma, formuló llamamiento en garantía a La Previsora S.A. Compañía de Seguros<sup>3</sup>, el que fue aceptado mediante auto del 09 de octubre de 2019<sup>4</sup>.

## **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA**

### **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS<sup>5</sup>**

Igualmente se opone a las pretensiones y condenas solicitadas por la parte actora, indicando que no se puede imputar responsabilidad al ente territorial por hechos atribuibles al demandante.

Indica que no existe prueba sobre la realidad de los hechos para endilgar responsabilidad al hoy distrito especial de Santiago de Cali y que, en el asunto bajo estudio, no se estructura una falla en el servicio y que el nexo causal no se encuentra demostrado, por cuanto la situación objeto de reproche fue generada por el mismo demandante.

Como excepciones propuso, además de las formuladas por quien efectuó el llamamiento en garantía, las de inexistencia de relación de causalidad entre el daño o perjuicio alegado, hecho o culpa exclusiva de la víctima, inexistencia de responsabilidad civil extracontractual del Estado, cobro de lo no debido, falta de legitimación en la causa por pasiva por parte del municipio de Santiago de Cali (Hoy distrito), enriquecimiento sin justa causa, inexistencia de prueba de la responsabilidad del asegurado, las meras expectativas no son indemnizables, juramento estimatorio, falta de documento idóneo

---

<sup>3</sup> Folios 424 a 426 del cdno. 1A.

<sup>4</sup> Folios 439 a 440 del cdno. 1A

<sup>5</sup> Folios 446 a 468 del cdno. 1A

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

para incoar la demanda – valor probatorio de las copias, falta de prueba para demostrar los perjuicios morales y materiales pretendidos en la demanda, la genérica y concurrencia o compensación de culpas.

En cuanto al llamamiento en garantía, aclara que en lo que tiene que ver con los riesgos cubiertos, se atiene a lo que efectivamente se demuestre en el proceso, comoquiera que la póliza se circunscribe a la cobertura expresamente estipulada en sus condiciones, las que determinan el ámbito, extensión o alcance del respectivo amparo, así como sus límites asegurados, los deducibles pactados y las exclusiones.

Al respecto formuló las siguientes excepciones: aplicación del valor asegurado, inexistencia de obligación por pago total de la suma asegurada en responsabilidad civil artículo 1979 del Código de Comercio, condiciones, amparos, límites y exclusiones de la póliza, cuantía máxima de la indemnización, inexistencia de la obligación de indemnizar intereses o sanciones moratorias y la genérica.

La entidad demandada Departamento del Valle del Cauca no contestó la demanda<sup>6</sup>.

### VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por providencia del 23 de abril de 2021 se dio la oportunidad a las partes para que alegaran de conclusión (Archivo No. 76 del expediente digital), de la cual hicieron uso el Distrito Especial de Santiago de Cali<sup>7</sup>, el Departamento del Valle del Cauca<sup>8</sup>, la llamada en garantía<sup>9</sup>, la parte demandante<sup>10</sup> y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC<sup>11</sup>.

Como se encuentran acreditados los presupuestos de validez y eficacia del proceso, se procede a emitir sentencia de mérito, previa las siguientes,

### IX. CONSIDERACIONES

#### EXCEPCIONES

La entidad demandada Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC propuso, entre otras, la de falta de legitimación en la causa por pasiva bajo el argumento que la entidad carece de jurisdicción en el distrito de Santiago de Cali como autoridad ambiental, siendo competente en este caso el Dagma.

También indica que no es competente para la regulación y cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, función que se ejerce con diferentes acciones entre las que se encuentra la expedición del uso de suelo, lo que debe hacerse por parte del ente territorial.

---

<sup>6</sup> Constancia Secretarial Folio 438 cdno. 1A

<sup>7</sup> Archivo No. 80.1 del expediente digital.

<sup>8</sup> Archivo No. 81.1 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivo No. 82.1 del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo No. 83.1 del expediente digital.

<sup>11</sup> Archivo No. 84.1 del expediente digital.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

Indica, además, que no le corresponde a la CVC comprar el predio del demandante, expedir usos del suelo, reubicar u ofrecer compensaciones de acuerdo a las pretensiones de la demanda.

Asimismo, el Distrito Especial de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma, formuló el medio defensivo de falta de legitimación en la causa por pasiva, indicando que la competencia en materia ambiental relativa a predios ubicados en el sector rural de la jurisdicción municipal (hoy distrital), está asignada a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para resolverlo, debe recordarse que la legitimación en la causa es la capacidad subjetiva para ser parte en el proceso, además de constituir un presupuesto procesal para que se emita una decisión de fondo en la litis.

Sobre este tema, el Consejo de Estado<sup>12</sup>, ha diferenciado la legitimación en la causa de hecho y la material, entendiendo la primera como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado mediante la pretensión, es decir, que la relación jurídica surge de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación de ésta al demandado. Por lo tanto, se aduce que quien cita a otro está legitimado de hecho por activa y a quien se cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, esto después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Y la segunda, legitimación material, guarda relación con la participación real en el hecho que originó la formulación de la demanda.

Así, la legitimación en la causa por pasiva de hecho es un presupuesto de procedibilidad de la demanda, pues tiene que ver con la capacidad del demandado de ser parte en el proceso y, la legitimación en la causa por pasiva material es un requisito relacionado con la prosperidad de las pretensiones.

Al revisar el expediente, se evidencia que la parte actora endilga responsabilidad a cada una de las entidades que componen el extremo pasivo de la litis y que también a estas les fue notificado el auto admisorio de la demanda, razones suficientes que permiten establecer que las demandadas se encuentran legitimadas de **hecho** para acudir como accionadas en el asunto, por lo tanto se declarará impróspera la excepción propuesta; no obstante, la legitimación **material** en la causa será materia de análisis con las pruebas aportadas al expediente.

En cuanto a las demás formuladas tanto por las demandadas como por la llamada en garantía, debe decirse que como son una oposición directa a la pretensión principal serán resueltas conjuntamente con aquella.

En lo que corresponde a las propuestas contra el llamamiento en garantía, serán analizadas en el evento en que resulte condenada la convocante.

Por lo anterior, no hay lugar a dar por acreditada ninguna excepción en este estado del

---

<sup>12</sup> Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); C.P.: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452).

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

proceso.

Dilucidado lo precedente, se estudiará el asunto.

### **MARCO TEÓRICO**

La acción de reparación directa permite que el administrado que haya recibido un daño o perjuicio en desarrollo de la actividad estatal, ya sea originado en un hecho, una omisión o en una operación administrativa, pueda acudir directamente ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para obtener su resarcimiento; consagrada en el derecho positivo en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998, cuya legitimidad la radica en cualquier “persona interesada”; lo que quiere decir, que están legitimadas para ejercer ésta acción todas las personas que hayan sufrido un daño originado en un hecho, una actuación, omisión u operación administrativa imputable a la administración.

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

1. Certificado de tradición emitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali del predio con matrícula inmobiliaria No. 370-115633 en el que se muestra como propietario el señor Hernando Alfaro Ferreira (Folios 15 a 16 del cdno. ppal. y 5 a 6 del cuaderno de pruebas).
2. Certificado de matrícula mercantil No. 793783-1 expedido por la Cámara de Comercio de Cali a nombre de Hernando Alfaro Ferreira, en la que se observa como actividad comercial, la relacionada con la porcicultura. (Folio 17 cdno. ppal.).
3. Formulario de Registro Único Tributario de Hernando Alfaro Ferreira emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. (Folio 18 cdno. ppal.).
4. Declaraciones de renta del señor Alfaro Ferreira por los años 2010 y 2011. (Folios 19 y 20 del cdno. ppal.).
5. Copia de la escritura pública No. 2899 otorgada el 26 de julio de 2007 en la Notaría Novena del Círculo de Cali, mediante la cual se efectuó la compraventa del predio rural – lote de terreno con matrícula inmobiliaria No. 370-115633 (Folios 21 a 25 del cdno. ppal.).
6. Copia de la escritura pública No. 2138 del 26 de diciembre de 2007 corrida en la Notaría Novena del Círculo de Cali, a través de la cual se aclara la escritura pública No. 2899 del 26 de julio de 2007. (Fls. 26 a 28 del cdno. ppal.)
7. Concepto de usos del suelo No. SOU-019767-DAP-2010 del 29 de noviembre de 2010 en el que se indica que la actividad de porcicultura solicitada para el predio denominado “Granja Los Alfaro” del propiedad del señor Hernando Alfaro Ferreira no es permitida de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 069 de 2000). (Fl. 29 del cdno. ppal.).
8. Memorando del 24 de enero de 2011 emitido por la subdirectora del POT y

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

- Servicios Públicos, dirigido a la subdirectora de Ordenamiento Urbanístico del Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali en relación con la ubicación del predio del señor Alfaro Ferreira. (Folios 30 a 32 del cdno. ppal.).
9. Oficio No. 4131.2.5.2.00489 del 20 de enero de 2011 suscrito por la subdirectora del POT y Servicios Públicos de Planeación Municipal, mediante el cual emite concepto sobre las condiciones de riesgo en el corregimiento de Navarro y, específicamente, en relación con el predio del demandante. (Folio 33 cdno. ppal.).
  10. Derecho de petición signado por el señor Hernando Alfaro Ferreira dirigido al Gobernador del Departamento del Valle del Cauca como miembro del Comité Interinstitucional para la recuperación del jarillón del río Cauca. (Folios 34 a 36 cdno. ppal.).
  11. Respuesta a acción de tutela por parte del Departamento del Valle del Cauca informado que la petición incoada por el actor fue remitida por competencia al municipio de Santiago de Cali. (Folios 37 a 40 del cdno. ppal.).
  12. Oficio NO. 41.33.0.14.06.02549 del 08 de abril de 2011 emanado de la dirección del Dagma, mediante el cual se da respuesta al ofrecimiento del predio “Granja Alfaro” localizado entre el jarillón y el río Cauca en el corregimiento de Navarro, en el que se le informa al aquí accionante que declinan la oferta. (Folios 41 y 43 cdno. ppal.).
  13. Escrito recurso de reposición y en subsidio apelación presentado por el señor Alfaro Ferreira en contra del oficio No. 41.33.0.14.06.02549 del 08 de abril de 2011 emitido por el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma. (Folios 44 a 50 cdno. ppal.).
  14. Oficio No. 41.33.0.14.06.03715 del 17 de mayo de 2011, a través del cual el director del Dagma deniega los recursos por considerarlos improcedentes (Fls. 51 a 57 del cdno. ppal.).
  15. Escrito de queja presentada ante la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental del Valle (Folios 59 a 65 del cuaderno principal).
  16. Oficio No. 4132.0.13.012954 del 14 de octubre de 2009, mediante el cual el director de Planeación de Cali informa al demandante, entre otras cosas, los motivos por los cuales no se puede efectuar la compra del predio y la imposibilidad de realizar las compensaciones por el impacto social de las reubicaciones efectuadas. (Fls. 77 a 81 del cuaderno principal).
  17. Certificación emitida por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA sobre el registro del predio denominado “Granja Los Alfaros” de propiedad del señor Hernando Alfaro Ferreira. (Folio 82 cdno. ppal.).
  18. Plano ubicación del predio (Folios 83 del cuaderno principal y 4 del cuaderno de pruebas).

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

19. CD con imágenes del jarillón y presentación del consorcio jarillones y dragados 2011. (Folio 87 cdno. ppal.).
20. Resolución No. 0921 del 26 de diciembre de 2021 *“Por medio de la cual se derogan las resoluciones A-079 del 31 de marzo de 2000 y A-302 del 09 de octubre de 2000 y se establece el trámite para dar aplicación al artículo 111 de la Ley 99 de 1993”*. (Folios 160 a 164 del cdno. ppal.).
21. Decreto 411.0.20.0200 del 11 de abril de 2011 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Santiago de Cali”* (Folios 165 a 169 cdno. ppal.).
22. Contrato de obra No. 4133.0.263.1.218 de 2011 celebrado entre el municipio de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma y el Consorcio Jarillones y Dragados – 2011. (Folios 170 a 191 del cuaderno principal).
23. Extracto del Acuerdo No. 069 de octubre de 2000 mediante el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali.
24. Informe de visita realizada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC – DAR Suroccidente, de fecha 23 de agosto de 2011. (Folios 200 a 202 cdno. ppal.)
25. Documento de diagnóstico y recomendaciones – Dique de Aguablanca a lo largo del río Cauca (Folios 247 a 320 del cdno. 1A).
26. Solicitud desistimiento de proceso de prescripción agraria presentado ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cali. (Folio 7 cdno. de pruebas).
27. Solicitud de terminación de proceso ordinario reivindicatorio por transacción radicado ante el Juzgado 11 Civil de Circuito de Cali (Folio 8 cdno. de pruebas).
28. Certificación emitida por la liquidadora de Construcciones La Castellana Ltda., respecto del predio con matrícula inmobiliaria No. 370-115633 (Folio 9 cdno. de pruebas).
29. Copia de la escritura pública de compraventa No. 2197 del 08 de julio de 1981 otorgada en la Notaría Quinta del Círculo de Cali (Folios 10 a 13 del cdno. de pruebas.).
30. Inspección ocular realizada por la Inspección Catorce de Policía de Cali el 26 de noviembre de 1999 (Folio 14 cdno. de pruebas).
31. Plan Estratégico para la recuperación y conservación del Jarillón del río Cauca (Folios 16 a 51 cdno. de pruebas).
32. Testimonio rendido ante el Despacho por el ingeniero Hernando Devia el 16 de octubre de 2020 (Acta archivo No. 74 y vídeo archivo No. 74.3 del expediente)

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

digital).

## PROBLEMA JURIDICO

Establecer si las accionadas son responsables administrativamente por los perjuicios presuntamente irrogados al demandante por la omisión en adquirir el predio denominado “Granja Los Alfaro” de propiedad del actor por encontrarse en zona de alto riesgo y área forestal protectora, el cual se ubica entre el Jarillón y el río Cauca, Corregimiento de Navarro, predio rural de la ciudad de Cali, inaplicando así la Ley 99 de 1993 y el Plan de Ordenamiento Territorial, o si, por el contrario, no se estructuran los elementos constitutivos de responsabilidad de la Administración.

Ahora bien, con el propósito de solucionar la cuestión precedente, en caso afirmativo, se considera necesario también abordar el siguiente problema jurídico subordinado:

¿Se encuentra obligada la llamada en garantía a asumir la reparación del perjuicio o el reembolso de las sumas limitadas en la póliza de seguro y cuyo pago se ordene, si es el caso, en esta providencia?

## NORMAS APLICABLES

La Ley 99 de 1993, “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”, dispone:

*“ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*

*1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*

*2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.*

*3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

*4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.*

*5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.*

*6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.*

*7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

8. *El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.*

9. *La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.*

10. *La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.*

11. *Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.*

12. *El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo.*

13. *Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.*

14. *Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física”.*

(...)

**ARTÍCULO 108. ADQUISICIÓN POR LA NACIÓN DE ÁREAS O ECOSISTEMAS DE INTERES ESTRATÉGICO PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales.*

*La definición de estas áreas y lo procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.*

**ARTÍCULO 109. DE LAS RESERVAS NATURALES DE LA SOCIEDAD CIVIL.** *Denominase Reserva Natural de la Sociedad Civil la parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.*

**PARÁGRAFO.** *Para efectos de este artículo se excluyen las áreas en que se exploten industrialmente recursos maderables, admitiéndose sólo la explotación maderera de uso doméstico y siempre dentro de parámetros de sustentabilidad.*

**ARTÍCULO 110. DEL REGISTRO DE LAS RESERVAS NATURALES DE LA SOCIEDAD CIVIL.** *Toda persona natural, jurídica o colectiva propietaria de un área denominada Reserva Natural de la Sociedad Civil deberá obtener registro o matrícula ante el Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con la reglamentación que se expida, la solicitud puede ser elevada directamente o por intermedio de organizaciones sin ánimo de lucro.*

*Una vez obtenido el registro, además de lo contemplado en el artículo precedente, deberá ser llamada a participar, por sí o por intermedio de una organización sin ánimo de lucro, en los procesos de planeación de programas de desarrollo que se van a ejecutar en el área en donde se encuentre ubicado el bien. El Estado no podrá ejecutar*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*inversiones que afecten una o varias reservas naturales de la sociedad civil, debidamente registradas, sin el previo consentimiento del titular de ella.*

*El Estado promoverá y facilitará la adquisición, establecimiento y libre desarrollo de áreas de reservas naturales por la sociedad civil en ecosistemas o zonas estratégicas.*

**ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES.** <Artículo modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> *Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.*

*Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.*

**PARÁGRAFO 2o.** *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento”.*

Por su parte, el Acuerdo 069 de 2000, emitido por el Concejo de Cali "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali", prescribe:

*(...)*

**ARTICULO 45: Áreas Forestales Protectoras de Corrientes de Agua.** *Son franjas de terreno paralelas a los bordes de los lechos de corrientes naturales de aguas permanentes o estacionales, establecidas con el fin de conservar las especies forestales ribereñas y propiciar su extensión en los sectores despoblados y como una medida para permitir la continuidad de los corredores ecosistémicos, la conectividad de los elementos estructurantes del espacio público y la interacción y enlace entre lo urbano y lo rural. Las Áreas Forestales Protectoras de Corrientes de Agua son terrenos no ocupables, destinados a la conservación y recuperación de la vegetación ribereña. Los usos complementarios permitidos dentro de éstas son sólo los correspondientes a la construcción de obras de manejo hidráulico.*

*El ancho mínimo de estas franjas para los ríos, quebradas y arroyos que atraviesan el Suelo Urbano, es de treinta (30) metros medidos en ambas márgenes de las corrientes a partir de los bordes del cauce.*

*En los tramos de los ríos Aguacatal, Cali, Cañaveralejo, Meléndez, Lili y Pance que atraviesan el suelo rural y/o el suelo de expansión urbana, se establecen provisionalmente como zonas forestales protectoras, franjas mínimas de treinta (30) metros de ancho a cada lado, medidos desde los bordes de los cauces, con la posibilidad de ser ampliada, si estudios posteriores así lo requieren.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*En la margen izquierda del Río Cauca desde la desembocadura del Río Jamundí hasta la desembocadura del Canal CVC Sur, se define como Área Forestal Protectora una franja de quinientos (500) metros de ancho medidos desde la orilla del río. Entre el canal CVC Sur y la desembocadura del Río Cali, se define como la franja que va desde la orilla izquierda del río, hasta la pata seca del jarillón.*

*En la margen izquierda del Río Jamundí se establece un Área Forestal Protectora de cincuenta (50) metros de ancho, medidos desde el borde del cauce.*

*Las Áreas Forestales Protectoras de las demás corrientes de régimen permanente existentes en el suelo rural y en el suelo de expansión urbana, serán de treinta (30) metros a cada lado, medidos desde las orillas.*

*Las Áreas Forestales Protectoras de las corrientes de régimen estacional existentes en el suelo rural y en el suelo de expansión urbana, se establecen en treinta (30) metros de ancho, a cada lado, medidos a partir del eje del cauce.*

*PARAGRAFO 1: Cuando las Áreas Forestales Protectoras de las Corrientes de Agua, localizadas en suelo urbano estén ocupadas con edificaciones, el Municipio definirá los programas de reubicación de asentamientos, mitigación de riesgo y recuperación del impacto, según el caso.*

*PARAGRAFO 2: En el caso específico de la aplicación de los Tratamientos de Renovación Urbana, Mejoramiento Integral y Rehabilitación en suelo urbano, se tendrán en cuenta las Áreas Forestales Protectoras con un ancho mínimo de treinta (30) metros a cada lado, medidos desde los bordes de los cauces.*

*PARAGRAFO 3: En el mediano plazo el Municipio elaborará los estudios técnicos necesarios para definir el tratamiento y manejo de las Áreas Forestales Protectoras de Corrientes de Agua.*

*Mientras estos estudios se elaboran, para el desarrollo y emplazamiento de obras de infraestructura, urbanizaciones o actividades económicas en cercanía de corrientes, el interesado deberá adelantar los análisis técnicos necesarios para definir las zonas de aislamiento con respecto al cauce, de acuerdo con los términos de referencia que expida la autoridad ambiental.*

(...)

*ARTICULO 424: La Red de Asentamientos Humanos. En el territorio rural del municipio se encuentran los asentamientos, concentrados y dispersos, que se listan en el cuadro siguiente y se observan en el Plano Distribución Espacial de la Población Rural - Anexo 1, que forma parte integrante del presente Acuerdo.*

(...)

*ARTICULO 429: Restricciones para Vivienda Concentrada y Dispersa en Áreas Sustraídas de la Reserva Forestal. En los asentamientos concentrados y dispersos que fueron sustraídos de la Reserva Forestal se aplicarán las siguientes normas (ver cuadro Asentamientos Humanos en el Suelo Rural - Área de Manejo Reserva Forestal):*

*1. No podrá haber desarrollos por fuera del perímetro establecido para cada uno de los asentamientos, por la Resolución No 0126 de Febrero 9 de 1998 del Ministerio del Medio Ambiente.*

*2. De conformidad con las normas legales vigentes y en especial la Resolución 0126 de 1998, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, se define que se conservará*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*el tamaño actual de la parcela, y no se permitirá en estas áreas la subdivisión y/o fraccionamiento de predios.*

*3. Por restricciones ambientales estos asentamientos no podrán densificarse. Por lo tanto en sus lotes o parcelas sólo se permitirán reformas locativas o la reposición de la edificación existente, sin que en ningún caso se pueda incrementar la ocupación ni el área construida.*

*4. En los asentamientos concentrados sólo se permitirá una (1) vivienda por lote. El área máxima ocupada en primer piso será de 150 M<sup>2</sup>. Los predios menores a 1.000 M<sup>2</sup> de extensión deberán en todo caso respetar los aislamientos que se establecen en el numeral 7 del presente artículo.*

*5. En predios con vivienda aislada sólo se permite una (1) vivienda por predio. Para predios iguales o superiores a 1.000 M<sup>2</sup> de extensión, el área máxima ocupada en primer piso será de 250 M<sup>2</sup>. Los predios menores que 1.000 M<sup>2</sup> podrán ocupar máximo en primer piso 150 M<sup>2</sup> y, en todo caso, deberán respetar los aislamientos establecidos en el numeral 8 del presente artículo.*

*6. Altura máxima permitida: dos (2) pisos tanto en vivienda concentrada como dispersa.*

*7. Índice de construcción: máximo 2.0 sobre el área ocupada en primer piso 8. Aislamientos:*

*- En asentamientos concentrados 10 metros de antejardín y 10 metros de aislamiento posterior.*

*- En vivienda dispersa, para predios menores que 1.000 M<sup>2</sup>, 5 metros de aislamientos laterales, 5 metros de antejardín y 5 metros de aislamiento posterior. Para predios mayores que 1.000 M<sup>2</sup>, 5 metros de aislamientos laterales, 10 metros de antejardín y 10 metros de aislamiento posterior.*

*PARAGRAFO: La Entidad Municipal Competente, en un plazo no mayor a un (1) año, remitirá el censo detallado de los predios de que trata el presente artículo, a las Notarías de la ciudad y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

*(...)*

*ARTICULO 449: Área de Manejo de Protección del Río Cauca. Esta franja tiene como objetivo la regeneración natural o sucesión para la recuperación de la fauna y de la flora propia de esta zona de vida. Se definen como usos principales los agropecuarios y los recreacionales y como usos compatibles la construcción de obras hidráulicas referidas especialmente a puentes y protección contra inundaciones.*

## **JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO**

Frente a la falla o falta en la prestación del servicio, el Alto Tribunal de lo Contencioso ha dicho:

*“...La falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual. (...) así, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad. Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía. Con fundamento en lo anterior, debe la Sala establecer si en el presente asunto se configuraron los elementos para declarar la responsabilidad de la Administración por una falla en la prestación de los servicios a su cargo, en este caso relativos a la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de una escritura pública realizada de forma fraudulenta y la presunta falta de control por parte de la demandada para advertir tal irregularidad e impedir dicho registro.*

Son a juicio de este Despacho, los lineamientos esbozados en líneas precedentes los que permiten dar solución al caso planteado, luego que del análisis de lo probado se delimitará el reproche de responsabilidad, como consecuencia de los presuntos perjuicios ocasionados al demandante por la omisión en adquirir el predio denominado “Granja Los Alfaro” por encontrarse en zona de alto riesgo y área forestal protectora.

Sobre los hechos que convocan este expediente tenemos que el señor Hernando Alfaro Ferreira es propietario de un predio rural ubicado entre el jarillón y el río Cauca, corregimiento de Navarro de la ciudad de Cali, en el que asegura desarrollar actividad porcícola, razón por la cual solicitó ante el ente territorial el correspondiente uso de suelo con el fin de obtener certificación por parte del Instituto Agropecuario Colombiano – ICA.

Señala el actor que el mentado uso de suelo fue negado, bajo el argumento que el predio se encuentra en área forestal protectora de nacimiento de agua y en zona de protección ambiental del río Cauca, situación que no le permitió certificarse ante el ICA.

Además, considera que las demandadas inaplican la normatividad establecida en la Ley 99 de 1933 y en el Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali, al no adquirir el predio de su propiedad que se ubica en zona de protección del río Cauca y, por ende, en zona de alto riesgo por inundaciones.

En ese sentido, es del caso destacar el material probatorio que refiere sobre esta situación, como lo son:

- Certificado de tradición emitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, con número de matrícula inmobiliaria 370-115633, en cuya anotación No. 10, se lee:

“ANOTACIÓN: Nro. 10 Fecha: 01-02-2008 Radicación: 2008-7767

Doc: ESCRITURA 2899 del: 26-07-2007 NOTARIA 9 de CALI VALOR ACTO:  
\$2.500.000.00

ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRAVENTA B.F#00064760 DEL 00064760 DEL 11-10-2007 (MODO DE ADQUISICIÓN)

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Títular de derecho real de dominio,  
I-Títular de dominio incompleto)  
DE: CONSTRUCCIONES LA CASTELLANA LTDA LIQUIDADA  
A: ALFARO FERREIRA HERNANDO”

- Certificado de matrícula mercantil expedido por la Cámara de Comercio de Cali, en la que se hace constar:

“...QUE A NOMBRE DE LA FIRMA FIGURA MATRICULADO EN LA CAMARA DE  
COMERCIO BAJO EL NRO. 793784-2 **EL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO:  
GRANJA PORCICOLA LOS ALFARO**  
**UBICADO EN: CRA 5A SUR NRO. 10C 21 DE JAMUNDÍ**  
**FECHA MATRÍCULA: 16 DE JUNIO DEL AÑO 2010**  
**RENOVO: POR EL AÑO 2011**

**ACTIVIDAD COMERCIAL:**  
**CRIA, LEVANTE Y CEBA DE PORCINOS. LAS DEMÁS ACTIVIDADES  
RELACIONADAS CON LA PORCICULTURA.**  
ACTIVO VINCULADO: \$20.000.000

**ADMINISTRADOR (ES): ALFARO FERRERIA HERNANDO”** (Se subraya)

- Registro Único Tributario y declaraciones de renta por las vigencias 2009 y 2010 del señor Alfaro Ferreira, en las que se indica como dirección la **Carrera 5A Sur NO. 10C-21 del municipio de Jamundí, Valle.**

- Concepto de uso de suelo con radicado SOU-019767-DAP-2010 del 29 de noviembre de 2010, en el que se establece que de acuerdo con el POT (Acuerdo 069 de 2000), las actividades solicitadas se clasifican como No Permitido.

- Memorando del 24 de enero de 2011, en el que con relación al predio del demandante, se informó:

“...el predio se localiza en **ÁREA FORESTAL PROTECTORA**. Las áreas forestales protectoras pueden ser:

- \* Áreas Forestales Protectoras de Nacimientos de agua (art. 44 del POT).
- \* Áreas Forestales Protectoras de Corrientes de Agua (art. 45 del POT).
- \* Áreas Forestales Protectoras de Humedales (art. 47 del POT).

El predio en consulta se clasifica como **Áreas Forestales Protectoras de Corrientes de Aguas**, cuyo manejo se establece en el artículo 45 del POT”

- Oficio No. 4131.2.5.2.00489 del 20 de enero de 2011, por el cual la Subdirectora POT y Servicios Públicos de Planeación de Santiago de Cali indica al demandante que:

“...De acuerdo con los datos sobre la distribución de la amenaza por fenómenos naturales en el territorio municipal que hace parte del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio (Acuerdo 069 de octubre de 2000), el predio localizado en la Vereda Cauquita del Corregimiento Navarro, inscrito dentro del polígono de vértices 1 a 4 cuyas Coordenadas referidas al Plano Digital del Municipio de detallan adelante e identificado con el número predial Z00040016001, **ESTÁ DENTRO DE LA ZONA DE PROTECCIÓN DEL RÍO CAUCA**, clasificada como Suelo de Protección Ambiental y Suelo de Protección por Amenazas Naturales (Inundación Fluvial y Pluvial), donde el uso de vivienda no es permitido y para la cual se ha determinado el tratamiento de “Reasentamiento, regularización y mejoramiento integral” (artículo 424 del POT). Es

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

decir que el mencionado predio está EN ZONA DE ALTO RIESGO POR INUNDACIONES.

(...)

Atendiendo a esta condición y cumpliendo con la responsabilidad del Estado de proteger la vida y los bienes de los habitantes en riesgo (Ley 9ª de 1989), el predio en cuestión debe ser liberado de cualquier ocupación dada la altísima probabilidad de que fenómenos naturales la afecten poniendo en peligro la vida de quienes la habitan.

La Secretaría de Vivienda Social conoce esta situación y es la entidad encargada de proceder con la reubicación de viviendas ofreciendo, previo análisis de los parámetros legales (Ley 308 del 5 de agosto de 1996) y de antigüedad, soluciones adecuadas a los habitantes que se encuentran en esta situación de Alto riesgo”.

- Oficio No. 41.33.0.14.06.02549 del 08 de abril de 2011 suscrito por el Director del Dagma quien, en relación con el ofrecimiento de venta del predio “Granja Los Alfaro”, informó al señor Hernando Alfaro lo siguiente:

*“...me permito manifestarle que el Dagma con base en lo establecido en el artículo 111 de la ley 99 de 1993 modificado por el artículo 106 de 2007 (sic) anualmente realiza una apropiación presupuestal para la adquisición de predios estratégicos, **pero exclusivamente para aquellos localizados en las cuencas receptoras que cumplan la función de conservación de los recursos hídricos que surtan de agua los acueductos municipales y distritales.***

***Como quiera que su predio se encuentra en la parte rural urbana que le impide cumplir con la premisa normativa enunciada anteriormente, y a su vez, no disponer de programas y proyectos en ese sector que contemplen la compra de predios, nos permitimos con todo comedimiento declinar su amable ofrecimiento.*** (Subraya y negrilla fuera del texto original).

- Oficio No. 4132.0.13.012954 del 14 de octubre de 2009, a través del cual el director de Planeación de Cali, indica al señor Alfaro Ferreira, entre otros aspecto, que:

*“...3, 4, 5, 6. Referente a la compra de su propiedad*

*Esta Administración no puede contestar con respecto a la compra de predios en ese sector, sin primero efectuar los estudios jurídicos necesarios para determinar los mecanismos para la reubicación de las construcciones existentes y el régimen que debe aplicar a los predios. Con respecto a las compensaciones por el impacto social de las reubicaciones, no es posible acceder a esta solicitud...”.*

En cuanto al testimonio vertido por el ingeniero ambiental Hernando Devia, se destaca:

*“...la información que he recibido se refiere a que el accionante solicita una reparación directa por afectaciones con proyectos y obras que se han adelantado en el Jarillón del río Cauca donde refiere la responsabilidad de la Corporación frente a la ubicación de su predio y el beneficio que él debe obtener del mismo donde él presuntamente se siente afectado a lo que yo puedo decirle que con mi experiencia y conocimiento que tengo de la zona por espacio de más de 20 años, la Corporación frente a la peticiones del accionante no tiene ninguna competencia en razón a que nosotros somos autoridad ambiental y ya lo que tiene que ver con localización utilización y beneficio de predios eso únicamente lo decide el POT Santiago de Cali a través de su oficina de planeación municipal... con el conocimiento que tengo del expediente, cuando la persona adquirió el predio ya las obras estaban construidas las que él aduce que de pronto pueden afectarle, además que la localización de él la restringe el POT comenzando desde el*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*Acuerdo 69 del año 2000 ahora el POT de 2014 el 373 donde establece que la franja forestal del río Cauca es de uso restringido, pero eso únicamente lo decide es la autoridad municipal de planeación a través de su POT...PREGUNTADO: Podría usted indicarnos en qué año fue construido el Jarillón del río Cauca. CONTESTÓ: ... del año 54 al 58, empezó a ejecutarse a finales de la década de los 50s y terminó en el año 66 aproximadamente, donde se hizo desde adquisición de predios, se hizo primero el diseño, la evaluación, el diseño y por donde iba a ir el trasado y posterior a eso se hizo la adquisición de predios para construir. PREGUNTADO: Sabe usted de quien son los predios actualmente donde está ubicado el Jarillón. CONTESTÓ: ... donde está ubicado el Jarillón todos son del municipio de Cali, o sea, toda la franja que la CVC adquirió para ejecutar la obra en esa década, toda fue entregada el municipio de Santiago de Cali, no recuerdo la fecha pero hace por ahí unos 5 años tal vez, a través de la Resolución 001 de 2011 creo que fue si no estoy ma. PREGUNTADO: La CVC expide usos del suelo. CONTESTÓ: En absoluto, la labor nuestra es netamente ambiental y cualquier beneficio de un usuario va supeditado a lo que diga el uso del suelo otorgado por la administración del municipio que indique la localización del proyecto... PREGUNTADO: Conoce usted la ubicación del predio del señor Hernando Alfaro Ferreira. CONTESTÓ: Si señor, con toda precisión. PREGUNTADO: Sabe usted si ya terminaron las obras de reforzamiento de la zona del Jarillón donde está ubicado el predio del señor Alfaro. CONTESTÓ: No se si está al ciento por ciento, pero si sé que el avance es bastante por que creo que falta la parte de empedización y algunas cositas. PREGUNTADO: Sabe usted porqué no se ha liberado la ocupación de la zona donde está ubicado el predio del señor Alfaro a pesar de haberse terminado las obras. CONTESTÓ: Lo que pasa es que eso corresponde no ha nosotros la CVC sino al municipio a través de la secretaría de vivienda..."*

El material probatorio en su conjunto da cuenta que el señor Hernando Alfaro Ferreira es propietario de un predio ubicado en el corregimiento Navarro de la ciudad de Cali, que se encuentra entre el jarillón y el río Cauca, que está en un área forestal protectora de conformidad con lo indicado por el Plan de Ordenamiento Territorial, situación que llevó a que no le fuera permitido el uso de suelo para la explotación porcícola y que además tampoco se adelantó por parte de las entidades demandadas su compra, lo que presuntamente ocasionó unos perjuicios al demandante que por este medio de control reclama.

Pues bien, se advierte que, según lo manifestado por la Subdirección del POT y Servicios Públicos, el predio del actor se encuentra clasificado como área forestal protectora de corriente de agua (Artículo 45 del Plan de Ordenamiento Territorial), razón por la cual es un terreno no ocupable, destinado a la conservación y recuperación ribereña.

Adicionalmente, de las pruebas arrimadas al expediente, no se observa que en el predio denominado "Granja Los Alfaro", ubicado en el corregimiento Navarro del hoy Distrito Especial de Santiago de Cali se desarrolle la actividad de porcicultura mencionada por el demandante en el libelo, pues al revisar el certificado de matrícula inmobiliaria expedido por la Cámara de Comercio de Cali, el Registro Único Tributario y las declaraciones de renta del señor Hernando Alfaro Ferreira se observa claramente que como dirección en la que se desenvuelve la actividad comercial se plasmó la carrera 5A Sur No. 10C-21 del municipio de Jamundí.

Adicionalmente, no logra probar la parte actora que el predio se encuentre localizado en una cuenca receptora que cumpla la función de conservación de los recursos hídricos que surta de agua al municipio (Hoy Distrito), que estuviere habitado o que fuere usado como vivienda, motivo por el cual no le es aplicable la adquisición de que trata el artículo

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

111 de la Ley 99 de 1993<sup>13</sup>, ni el procedimiento establecido para tal fin por la Resolución No. 0921 del 26 de diciembre de 2001 del municipio de Santiago de Cali.

Así las cosas, en virtud de los escasos medios de convicción allegados al expediente, resulta difícil estructurar la responsabilidad deprecada a título de falla en el servicio por omisión en este caso en contra las entidades demandadas, tal y como lo manifestó la parte actora, comoquiera que, las actividades desplegadas por cada una de ellas, dentro del marco de sus funciones, se apegaron a lo establecido en la norma ambiental y a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, pues no encontraron que el predio del actor tuviera una importancia estratégica para incluirlo en una posible adquisición, señalándosele además por parte del Dagma que declinaba su ofrecimiento de venta por no cumplir con las premisas prescritas en la norma y por no disponer de programas y proyectos a ejecutarse en el sector para la compra de predios.

Tampoco se advierte elemento de prueba que permita inferir que las entidades demandadas hayan ocasionado un daño al señor Hernando Alfaro Ferreira, pues como se dijo, el actor no logra probar siquiera que en el terreno de su propiedad, ubicado en el corregimiento de Navarro de la ciudad de Cali, se desarrolle algún tipo de actividad comercial, específicamente la porcícola, así como tampoco los presuntos perjuicios ocasionados con la supuesta omisión en la compra de este que le haya ocasionado los perjuicios deprecados en el escrito primigenio.

Por el contrario, lo que se avizora es que cada una de las accionadas dio respuesta, en el marco de sus competencias, a la solicitudes efectuadas por el señor Alfaro Ferreira, informándole las razones de hecho y de derecho por las cuales no accedían a lo pretendido, lo que para el Despacho no configura la omisión que ocasionó los presuntos perjuicios a que se hace referencia en la demanda.

En otras palabras, se deben negar las pretensiones de la demanda, porque no se probó que por parte de las demandadas se hubiere causado el daño alegado con la falta de aprobación el uso del suelo y tampoco se demostró que estas estuvieran en la obligación de adquirir el predio del señor Hernando Alfaro Ferreira, lo que hace imposible atribuir

---

<sup>13</sup> "ARTÍCULO 111. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

*Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.*

*Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.*

*La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio, en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la participación opcional de la sociedad civil y de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando corresponda.*

*PARÁGRAFO. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el párrafo del artículo [43](#) de la Ley 99 de 1993.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

responsabilidad.

Por lo anterior, se encuentra que en este caso la parte actora no cumplió con la carga probatoria que le correspondía.

Dicho de otra manera, la carga de la prueba asiste a la parte que alega el hecho lesivo y por ello resulta determinante demostrar por los medios legalmente dispuestos para tal fin, las circunstancias fácticas sobre los cuales se fundó la demanda, de modo que su mera afirmación no resulta suficiente para ello<sup>14</sup>.

En un caso de circunstancias fácticas similares al presente, el Consejo de Estado- Sección Tercera - Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, del cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 08001-23-31-000-1995-10045-01(39427), respecto de la carga de la prueba, fue enfático en señalar que:

*“(...) Es infántica la Sala al recordar que en aplicación del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil<sup>15</sup>, “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)”, esto quiere decir que si la señora Guillermina Mercedes Ferrer Carvajal, **buscaba la declaración de responsabilidad extracontractual del Estado, tenía la carga procesal de acreditar que la configuración de un daño sufrido, se debió a una causa atribuible a la entidad demandada, situación que no ocurrió en el presente asunto.***

*Sin embargo, como puede advertirse, el aspecto en últimas, más que de las reglas de la carga de la prueba, **se concreta en las consecuencias que se derivan de su no satisfacción, esto es, del no ejercicio de los derechos a la aportación o solicitud de práctica de pruebas o a la formulación de alegaciones dentro del proceso, si se tiene***

---

<sup>14</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2020, Exp. 59400.

<sup>15</sup> Al respecto, ver Exp.31915: “(...) “Con relación a la carga de la prueba tuvo oportunidad de pronunciarse esta Corporación en sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera el 18 de febrero de 2010, en donde se refirió a la noción de carga como “una especie menor del deber consistente en la necesidad de observar una cierta diligencia para la satisfacción de un interés individual escogido dentro de los varios que excitaban al sujeto”. La carga, entonces, a diferencia de la obligación, no impone al deudor la necesidad de cumplir incluso pudiendo ser compelido a ello coercitivamente con la prestación respecto de la cual se ha comprometido con el acreedor, sino que simplemente faculta la aludida carga, a aquél en quien recae, para realizar una conducta como consecuencia de cuyo despliegue puede obtener una ventaja o un resultado favorable, mientras que si no la lleva a cabo, asume la responsabilidad de aceptar las consecuencias desventajosas, desfavorables o nocivas que tal omisión le acarree. Trayendo este concepto al ámbito del proceso y de la actividad probatoria dentro del mismo, la noción de carga se traduce en que a pesar de la igualdad de oportunidades que, en materia de pruebas, gobierna las relaciones entre las partes procesales, dicho punto de partida no obsta para que corra por cuenta de cada una de ellas la responsabilidad de allegar o procurar la aportación, al expediente, de la prueba de ciertos hechos, bien sea porque los invoca en su favor, bien en atención a que de ellos se deduce lo que pide o a lo que se opone, ora teniendo en cuenta que el hecho opuesto está exento de prueba verbigracia, por venir presumido por la Ley o por gozar de notoriedad o por tratarse de una proposición (afirmación o negación) indefinida. En ese orden de ideas, el concepto de carga de la prueba se convierte en (i) una regla de conducta para el juez, en virtud de la cual se encontrará en condiciones de proferir fallo de fondo incluso cuando falte en el encuadernamiento la prueba del hecho que sirve de presupuesto a la norma jurídica que debe aplicar y, al mismo tiempo, (ii) en un principio de autorresponsabilidad para las partes, derivado de la actividad probatoria que desplieguen en el proceso, pues si bien disponen de libertad para aportar, o no, la prueba de los hechos que las benefician y/o la contraprueba de aquellos que, habiendo siendo acreditados por el adversario en la litis, pueden perjudicarlas, las consecuencias desfavorables derivadas de su eventual inactividad probatoria corren por su cuenta y riesgo.” (...)

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Consejo Superior  
de la Judicatura

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

*en cuenta que la finalidad de éste, para las partes, es la estimación o desestimación de la(s) pretensión(es) formulada(s) y que, por ello, dentro de él se lleve a cabo una instrucción encaminada a proporcionar al juzgador los elementos necesarios para que pueda efectuar la comparación entre los fundamentos de tal(es) pretensión(es) y el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>. Y el de las consecuencias del incumplimiento de la carga de probar o de alegar es el aspecto más relevante, habida cuenta de que la parte que desee obtener un resultado favorable a sus pretensiones necesitará probar y alegar todo aquello que sea útil y pertinente para la defensa de su posición...” (Se resalta).*

En conclusión, la parte actora faltó al deber de probar que las entidades demandadas hubieran incurrido en una falla o falta del servicio por omisión, así como tampoco demostró que estas le hubieren ocasionado los perjuicios mencionados y cuyo reconocimiento reclama.

En consecuencia, se niegan las pretensiones de la demanda.

Finalmente, no hay lugar al pago de costas en vista que no se reúnen los requisitos para su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Cali, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones propuestas por las entidades demandadas y la llamada en garantía.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Sin costas en esta instancia.

**CUARTO: ACÉPTESE** la renuncia de la abogada Andrea Ortiz, identificada con la cédula de ciudadanía No. 31.655.436 y tarjeta profesional No. 156.456 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura como apoderada del **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, de conformidad con lo manifestado en el memorial visible en los archivos 75 a 75.2 del expediente digital.

**QUINTO: ACÉPTESE** la renuncia del abogado Daniel Cuellar Vivas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.114.051.663 y tarjeta profesional No. 300.481 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura como apoderado del **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**, de conformidad con lo manifestado en el memorial visible en los archivos 85 a 85.2 del expediente digital.

**SEXTO: RECONOCER** personería al abogado Sebastián Camilo Gil Quintero, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.094.907.356 y tarjeta profesional No. 211.165 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura para actuar en calidad de apoderado de la entidad demandada **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, en los términos del memorial poder visible en el archivo 81.2 del expediente digital.

---

<sup>16</sup> GUASP, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.968, p. 312.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



*Consejo Superior  
de la Judicatura*

JUZGADO DIECINUEVE (19) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SANTIAGO DE CALI - VALLE DEL CAUCA

**SÉPTIMO: DEVOLVER** a la parte actora los remanentes de gastos del proceso, en el evento de existir y previa solicitud.

**OCTAVO: ARCHIVAR** el expediente, una vez en firme esta sentencia, dejando las anotaciones de rigor.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**ROGERS ARIAS TRUJILLO  
JUEZ**