



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN**  
[jadmin09ppn@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:jadmin09ppn@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Popayán, veinte (20) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**EXPEDIENTE: 19001-33-33-009-2024-00031-00**  
**DEMANDANTE: LAURA ESMERALDA ROMERO BALLESTAS**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO - CAUCA Y OTRO**  
**M. CONTROL: PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS**

**Auto No. 130**

La señora **LAURA ESMERALDA ROMERO BALLESTAS** en ejercicio del medio de control de PROTECCION DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS, demanda al MUNICIPIO y al CONCEJO MUNICIPAL DE SANTANDER DE QUILICHAO-CAUCA, en procura de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la moralidad administrativa.

**Fundamentos Facticos de la Acción**

Sostiene que el municipio de Santander de Quilichao autorizó mediante licencia, la urbanización de 410 lotes de un predio rural denominado "Villa María", previa división material protocolizada mediante escritora publica en relación con un inmueble de mayor extensión identificado con matrícula inmobiliaria No 132 – 44208.

El inmueble adquirido por la administración municipal hacia parte de la zona rural del municipio.

Expone que, para el desarrollo del proyecto urbanístico, el predio en mención se incorporó de manera irregular al área urbana de la municipalidad, mediante el acuerdo municipal No. 25 del año 2019.

Refiere que el acuerdo 25 de 2019, fue expedido con violación de la ley 388 de 1997, por cuanto el cambio de uso de suelo de rural a urbano debe realizarse mediante la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y esta, debe ser aprobada por el concejo municipal, previo trámite de concertación y consulta con la comunidad, en un proceso que se conoce como cabildo abierto, procedimientos que no se agotaron para la expedición de dicho acto administrativo.

Aduce también que el mencionado acuerdo no agotó el trámite de consulta previa respecto de las comunidades indígenas asentadas en el área rural del municipio.

Asegura finalmente que el proyecto atenta contra el ambiente sano, en tanto que se encuentra aledaño a una fábrica de ladrillos que puede

desvalorizar los predios por la cercanía a la misma, y además, está próximo a un cuerpo hídrico denominado "QUEBRADA AGUA SUCUIA" o "QUEBRADA AGUA CLARA".

### **Agotamiento de la solicitud previa como presupuesto para el ejercicio de la acción.**

Respecto a este tema y conforme lo disponen los artículos 161 y 144 de la Ley 1437 de 2011, cuando se pretenda demandar la protección de los derechos e intereses colectivos, es necesario efectuar la respectiva petición ante las entidades accionadas, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*

**Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.** *Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. **Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.***

En el presente asunto, es necesario precisar que, la accionante refiere haber elevado el 15 de mayo ( fl 2 archivo 2) y el 11 de diciembre de 2023 ( fl 7 archivo 2) consultas ante la entidad accionada, las cuales, si bien , no aporta como anexo, se refiere a su contenido en los hechos 4 y 6.1 de la demanda, mismos que, guardan idéntica relación con las oficios de respuesta expedidos por la administración municipal el 28 de julio de 2013 ( fls 28 a 30 archivo 2 ) y 31 de enero de 2024 ( fls 20 a 26 archivo 2 )

En los argumentos expuestos en la petición elevada el 15 de mayo de 2023 ( fl 2 archivo 2), refiere la accionante haber solicitado ante la administración municipal accionada, expresamente lo siguiente:

*"II. PETICION*

*1. A partir de qué fecha está vigente el Acuerdo No. 025 de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Santander de Quilichao.*

*2. Cuáles y qué clase son los equipamientos disponibles y certificados con cantidades y calidades para atender proyecto el proyecto de "URBANIZACIÓN DE LOTES CON SERVICIOS" sobre los predios identificados con folios de matrícula 132-44208 y 132-20452, para el municipio de Santander de Quilichao.*

*3. Peticiono me indique sobre la existencia o no de la audiencia de cabildo abierto sobre la expedición del el Acuerdo No. 025 de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Santander de Quilichao."*( fl 2 archivo 2 E.D.)

Como fundamentos facticos de la petición, expuso los siguientes: ( fl 4 archivo 2)

*"I. HECHOS*

1. El 21 de diciembre de 2017 se registró la Escritura Pública No. 2154 del 15 de diciembre de 2017, en la Notaría Única de Santander de Quilichao, por medio de la cual se protocolizaron:

(i) la división material del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 132-44208 del cual se segregó el nuevo predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 132-65078 y

(ii) se realizó la compraventa del nuevo predio subdividido por parte de la señora Adíela Perlaza Holguín y Franccesco Menotti Perlaza en favor del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca "( fl 2 archivo 2 E.D.)

Al respecto, la administración municipal mediante oficio del 28 de julio de 2023, da respuesta a cada uno de los interrogantes de la peticionaria, en el sentido de manifestarle que, **i)** el Acuerdo municipal en mención, entró en vigencia el 26 de noviembre de 2019 fecha de su publicación; **iii)** el proyecto urbanístico cuenta con adecuaciones de vías, andenes, redes eléctricas, acueducto y alcantarillado cumpliendo con la normatividad vigente y en relación con las zonas verdes, está en proceso de contratación para la adecuación o equipamiento de las mismas; y **iii)** para la expedición del acuerdo no se realizó cabildo abierto por no haber sido solicitado por ningún miembro de la comunicad en los términos de los artículos 81 a 82 de la Ley 134 de 1994 y por tratarse de modificación de acuerdo anteriores. (fl 21 a 23 archivo 2 E.D.)

En los argumentos expuestos en la petición elevada el 11 de diciembre de 2023 ( fl 7 archivo 2), refiere la accionante haber solicitado ante la administración municipal lo siguiente:

*"(...) II. PETICIÓN*

1. Solicito se proceda de manera inmediata a la derogación del Acuerdo 025 de 2019. En caso de no realizar esta derogación requiero soporte legal de su negativa
2. Peticiono se demande por la Administración Municipal a través del medio de control Acción de Nulidad el Acuerdo 025 de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Santander de Quilichao. En caso de no realizar esta acción requiero soporte legal de su negativa
3. Requiero me informe sobre la existencia o no de consulta previa del Acuerdo 025 de 2019 a los resguardos indígenas y consejo comunitario señalados en el hecho tercero de esta petición (...)"

los fundamentos facticos de la petición, fueron los siguientes: ( fl 7 archivo 2)

#### *"I. HECHOS*

1. El Concejo Municipal de Santander de Quilichao expidió el Acuerdo No. 025 de 2019.
2. Según respuesta emitida por su despacho de fecha 28 de julio de 2023 según oficio No. 1070.ID:164294/Pref: CD/Cons:4.933/Pin:A 37591E2 , no hubo cabildo abierto tal y como lo señala la Ley 388 de 1997.
3. En el municipio de Santander de Quilichao, existen los siguientes resguardos indígenas y consejos comunitarios:  
Resguardo Indígena La Concepción [1]  
Resguardo Indígena Munchique Los Tigres [2]  
Resguardo Indígena Nasa Kiwe Tekh Ksxaw [3]  
Resguardo Indígena Guadualito Consejo Comunitario Zanjón de Garrapatero [4]
4. Según su respuesta no se cumplió con el cabildo abierto, esta falla convierte el Acuerdo 25 de 2019 en un acto administrativo con falsa motivación y sin el lleno de requisitos que señala la Ley 388 de 1997 Art. 24"

Al respecto, la administración municipal mediante oficio del 31 de enero de 2024, da respuesta a cada uno de los interrogantes de la peticionaria, en el sentido de manifestarle que: **(i)** en respuesta expedida el 28 de julio de 2023, efectuó un primer pronunciamiento sobre el tema; **(ii)** respecto de las dos primeras peticiones relacionadas con la revocatoria directa o demanda de nulidad del Acuerdo No. 025 de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Santander de Quilichao, informó que, actualmente se adelantan los medios de control de nulidad simple, en contra del referido acto administrativo de contenido general, con los radicados: **a) 190013333002202000165-01**, del Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, actualmente en trámite de segunda instancia y **b) 19001333300620230008100**, del Juzgado Sexto Administrativo de Popayán; **(iii)** en relación con la consulta previa a los resguardos indígenas y consejo comunitario necesario para la expedición del acuerdo municipal comentado, refirió que, **a)** en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, no era necesario adelantar dicho trámite, en cumplimiento a lo reglado por el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, por tratarse de la autorización legal para incorporar suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano y no una modificación del POT municipal, **b)** por no afectarse territorios indígenas o afro del municipio, no era necesario adelantar la consulta previa; **c)** pese a lo expuesto, en los debates del proyecto de acuerdo se brindaron espacios de participación e intervención ciudadana conforme a lo dispuesto en los

artículos 92,96 y 105 del Acuerdo municipal No 20 del 2022, por el cual se expidió el reglamento interno del concejo municipal.

Conforme lo expuesto, revisadas las pretensiones de la demanda, se observa que están formuladas en los siguientes términos: (fl 18 archivo 2)

“(..)**PRIMERO.** Se ordene a la ALCALDÍA DE SANTANDER DE QUILICHAO que revoque la licencia de urbanismo o la adecue a la letra de la Ley 388 de 1997 por vulnerar el derecho colectivo de MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

**SEGUNDO.** Se ordene la revocación del Acuerdo Número 025 de 201 expedido por el Concejo Municipal de Santander de Quilichao, por no permitir la participación ciudadana del municipio Santander de Quilichao y La consulta previa a los Resguardo Indígena La Concepción, Resguardo Indígena Munchique Los Tigres, Resguardo Indígena Nasa Kiwe Tekh Ksxaw, Resguardo Indígena Guadualito y Consejo Comunitario Zanjón de Garrapatero.

**TERCERO.** Condenar en costas a la parte demandante e imponer las sanciones a que haya lugar (...)”

Frente a las peticiones de la demanda y lo acreditado, podría considerarse agotado el requisito de procedibilidad frente al derecho colectivo de la **moralidad administrativa** en tanto la accionante considera que, se afecta cuando, “..la Alcaldía Municipal y el Concejo Municipal de Santander de Quilichao no dieron cumplimiento a lo señalado en la Ley 388 de 1997 para aprobar el Acuerdo 025 de 2019, por cuanto no se llevó a cabo la audiencia pública es un mecanismo fundamental para garantizar la participación ciudadana en la elaboración de los POT y menos se convocó a los diferentes resguardo indígenas y consejo comunitario que yacen dentro del territorio del municipio de Santander de Quilichao; Cauca “ ( fl 17 archivo 2 ) tornando la decisión de la administración en “(...)un acto administrativo con falsa motivación y sin el lleno de requisitos.(..)” ( fl 7 archivo 2 ) por cuanto “..la vulneración ... supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad.”<sup>1</sup> ( fl 17 archivo 2 )

Argumentos expresamente expuestos ante la autoridad administrativa, lo cual, permite considerar agotado el requisito en tal sentido, respecto de la segunda pretensión de la demanda.

No obstante considera el Despacho que no se ha acreditado el requisito de procedibilidad, en relación con la afección del derecho colectivo al **goce de un ambiente sano** , sustento base de la primera pretensión de la demanda en tanto que, si bien la accionante refiere que en el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 132-65078 propiedad del municipio de Santander de Quilichao- Cauca, se autorizó la urbanización de 410 lotes dentro del proyecto denominado “Villa María”, lo cierto es

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 21 de febrero de 2007, Rad. 2005-0549, Rad. AP- 166 de 2001, M.P. Alier Hernández, sentencia de 26 de enero de 2005, Rad. AP- 031113, sentencia de 4 de noviembre de 2004, Rad. AP-2305, M.P. Ricardo Hoyos Duque y de 6 de octubre de 2005, Rad. AP-2214, M.P. Ruth Stella Correa; Corte constitucional, sentencia C-046 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, sentencia SU-913 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

que, dentro de los medios de prueba, no obra la constancia de haberse elevado ante la administración municipal, algún tipo de solicitud dirigida inequívocamente a lograr la cancelación de la licencia de urbanismo o su adecuación a la letra de la Ley 388 de 1997, toda vez que, en ninguna de las dos peticiones se consideró ni se formuló expresamente tal petición.

Por otra parte, el argumento relacionado con la vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano, al considerar que el proyecto urbanístico se encuentra“(…) cerca de una fábrica de ladrillos, generando una afectación a los futuros moradores y tenedores de estos lotes frente a su integridad física, al estar viviendo al lado de una planta de ladrillos ...” ( fl 16 archivo 2), no fue expuesto ante la administración municipal para que adoptara medidas necesarias de protección del mencionado derecho, circunstancia que deberá acreditar la parte interesada para los efectos de la admisión de la demanda en relación con dicha pretensión.

Con todo, no puede considerarse que esta pretensión se encuentra íntimamente relacionada con el hecho de la presunta expedición irregular del Acuerdo No 25 de 2019, en tanto que, no se cuenta en esta instancia con los medios probatorios que permitan considerar con certeza que el otorgamiento de la licencia de urbanismo del proyecto del predio propiedad del municipio, se encuentre dentro de los aspectos regulados por el acto administrativo de contenido general.

Conforme lo expuesto, se inadmitirá la demanda y en consecuencia se requerirá a la parte actora para que la corrija, aportando la respectiva petición que respalde los presupuestos facticos y pretensiones invocadas en contra del Municipio y el Consejo Municipal de Santander de Quilichao, Cauca en relación con la vulneración del derecho colectivo al **goce de un ambiente sano**, so pena de rechazo del medio de control en lo que respecta a dicha pretensión, en virtud de lo señalado en el artículo 170 del CPACA.

Por lo considerado, **SE DISPONE:**

1. **INADMITIR** la demanda para que la parte actora efectúe las correcciones según lo expuesto.

Para el efecto cuenta con el termino de tres (3) días contados a partir del día siguiente la notificación de esta providencia, so pena de rechazo.

2. Comuníquese la presente providencia a la parte demandante como consagra el artículo 201 del CPACA a través del correo electrónico [loremmeroball@gmail.com](mailto:loremmeroball@gmail.com); el cual se ha autorizado para tal fin dentro del expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**La Jueza,**

**MARITZA GALINDEZ LÓPEZ**

**Firmado Por:**  
**Maritza Galindez Lopez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**9**  
**Popayan - Cauca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f8d2d60be8f0675514c7734c70ffd6a765cd0c75e3c7852bb8fedeb969ebfb5b**

Documento generado en 20/02/2024 08:37:25 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**