



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Radicación núm.: 05001-23-33-000-2023-00955-01
Demandantes: OLGA LÓPEZ CORTÉS Y OTROS¹
Demandados: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI Y OTROS
Vinculada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA - CORANTIOQUIA
Coadyuvante: JORGE ALBERTO OCHOA ESTRADA

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide los recursos de apelación presentados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S., la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI y el departamento de Antioquia contra la sentencia de 7 de octubre de 2025, proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. Los demandantes en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, presentaron demanda contra el municipio de Amagá, el departamento de Antioquia, la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S., la sociedad Nortunel S.A., la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, y el Ministerio de Transporte, con el propósito de obtener la salvaguarda del derecho colectivo establecido en el literal a) del artículo 4.^º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998³ y de los derechos a la “[...] **DIGNIDAD HUMANA**, [...] **A LA LIBRE LOCOMOCIÓN**, [...] **A LA SALUD**, [...]” y “[...] **AL TRABAJO** [...]”.

¹ Cendy Magaly Gallego Velásquez, Luis Fernando Mendoza Castaño, Luis Alfredo Londoño Gaviria, Jorge Ochoa Hoyos, Juan Carlos Bravo Calderón, Juan Diego Valencia Orozco, Leonardo Londoño Molina, Juan David Aristizábal Aristizábal, Gustavo Adolfo Aristizábal Restrepo, Diego Fernando Trejos Ramírez y John Jairo Acosta Mesa.

² “[...] Artículo 4º.- *Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*
a) *El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*

[...]”.

³ “[...] *Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.* [...]”.



2. Los demandantes formularon las siguientes pretensiones:

*“[...] PRIMERO: De manera respetuosa solicito al honorable despacho del señor magistrado se decrete la protección de los **DERECHOS COLECTIVOS UN (sic) AMBIENTE SANO, LA DIGNIDAD HUMANA, DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE LOCOMOCIÓN, DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD, DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO**, de los aquí demandantes en su calidad de habitantes [...] de la **COMUNIDAD DE GUAIMARAL EN EL CORREGIMIENTO DE CAMILO C EN EL MUNICIPIO DE AMAGÁ ANTIOQUIA**.*

***SEGUNDO:** Conforme a la declaración anterior se **ORDENE** a las entidades públicas y privadas con injerencia en el desarrollo del proyecto **PACIFICO 1** y que tengan responsabilidad en los graves daños ocasionados a la comunidad con los daños en la vía, en el caso en concreto y conforme al artículo 144 de la ley 1437 de 2011, se restituya el estado de la **VÍA QUE DEL CORREGIMIENTO CAMILO C VA A LA VEREDA DE GUAIMARAL** exactamente en los puntos **MANGO MACHO Y EL CALVARIO HASTA LA ENTRADA A LA FINCA PROVIDENCIA**.*

***TERCERO:** Se **ORDENE** a las entidades públicas y privadas con injerencia en el desarrollo del proyecto **PACIFICO 1** a reparar la banca de la vía y la placa huella en (sic) entre los sectores **MANGO MACHO Y EL CALVARIO HASTA LA ENTRADA A LA FINCA PROVIDENCIA**, puntos en el que se perdió la banca de la vía totalmente, tal y como se evidencia en el hecho noveno del escrito de demanda en las imágenes **15 -16 - 17 - 18 - 19 - 20**.*

***CUARTO:** Se **ORDENE** a las entidades públicas y privadas con injerencia en el desarrollo del proyecto **PACIFICO 1** a realizar un adecuado plan de manejo de los afluentes ubicados en vereda Guáimaral parte alto de mango macho y que fueron intervenidos para la realización del proyecto para que de esta manera no se siga afectando a la comunidad especialmente por la pérdida de las vías de acceso a la comunidad. [...]”⁴ (negrilla del texto).*

3. Señalaron que el proyecto Pacífico 1 constituye una de las principales iniciativas de infraestructura vial, orientada a la construcción, mantenimiento y operación de la vía en doble calzada del suroeste antioqueño. Dicho proyecto tiene influencia directa en los municipios de Amagá, Titiribí, Venecia y Caldas. Además, forma parte del programa de Autopistas de Cuarta Generación (4G), cuyo propósito es mejorar la conectividad con el eje cafetero y el pacífico colombiano.
4. Manifestaron que el proyecto comprende aproximadamente 50.2 kilómetros de vía concesionada, con tramos nuevos y en mantenimiento, así como la construcción de túneles, puentes e intercambios viales. La ejecución del proyecto se encuentra dividida en varias unidades funcionales, dentro de las cuales se destacan los tramos entre Bolombolo, Puerto Escondido, Camilo C y el sector Cuatro Palos. Estas obras han implicado intervenciones de gran escala en el territorio.
5. Sostuvieron que la comunidad apoyó inicialmente el desarrollo del proyecto, pero a partir del año 2022 comenzaron a evidenciarse graves afectaciones, las cuales se intensificaron con ocasión de la ola invernal. El aumento del caudal de la quebrada La Tupia y otras fuentes hídricas generó daños significativos en la zona.

⁴ Cfr. Índice 7 del expediente digital de primera instancia. Escrito de subsanación de la demanda.



6. Expusieron que las intervenciones realizadas por la concesionaria modificaron el cauce natural de las aguas, al concentrar en un solo flujo varias corrientes que anteriormente se distribuían de manera independiente. Esta situación incrementó el caudal y la fuerza del agua, produjo deslizamientos, pérdida de banca en las vías y afectaciones a predios rurales.
7. Indicaron que la pérdida de la infraestructura vial especialmente en la zona conocida como “Mango Macho”, ha impedido el tránsito vehicular. Esta situación ha generado impactos económicos, sociales y familiares de los habitantes.
8. Argumentaron que, ante la ausencia de respuesta efectiva por parte de las entidades demandadas, la comunidad contrató una firma de ingeniería para evaluar las causas de las afectaciones. Ese estudio concluyó que el manejo de la obra por parte de la concesionaria no fue adecuado porque las intervenciones sobre los cauces y el manejo de aguas agravaron los efectos de la ola invernal.
9. Finalmente, señalaron que las entidades demandadas no han adelantado las acciones necesarias para corregir la problemática.

I.2. Actuación procesal en primera instancia

10. Mediante auto de 11 de octubre de 2023⁵, la magistrada ponente en primera instancia admitió la demanda, ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las accionadas, al agente del Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo, y dispuso comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.
11. Por auto de 19 de diciembre de 2023⁶, se resolvieron los recursos de reposición presentados por COVIPACÍFICO S.A.S. y la empresa Nortunel S.A. contra el auto admisorio, en el sentido de no reponer la decisión.
12. El 5 de marzo de 2024⁷, se declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.
13. Por medio de autos de 1.º de abril⁸, 4 y 24⁹ de mayo de 2024, se decretaron las pruebas del proceso.
14. En auto de 6 de junio de 2024¹⁰, se vinculó a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA.

⁵ Cfr. Índice 8 del expediente digital de primera instancia.

⁶ Cfr. Índice 25 del expediente digital de primera instancia.

⁷ Cfr. Índice 55 del expediente digital de primera instancia.

⁸ Cfr. Índice 65 del expediente digital de primera instancia.

⁹ Cfr. Índice 92 del expediente digital de primera instancia.

¹⁰ Cfr. Índice 101 del expediente digital de primera instancia.



15. Por auto de 18 de noviembre de 2024¹¹, se aceptó el desistimiento de la prueba referida al interrogatorio de parte solicitada por COVIPACÍFICO S.A.S.
16. En auto de 15 de enero de 2025¹², se corrió traslado a las partes por el término de 5 días para que presentaran sus escritos de alegatos de conclusión.
17. El 21 de enero de 2025¹³, el señor Jorge Alberto Ochoa Estrada solicitó su vinculación como coadyuvante de la parte demandante.
18. El 24 de enero de 2025¹⁴, se registró el proyecto de fallo para su estudio en Sala.
19. Mediante auto de 29 de enero de 2025¹⁵, se exhortó al INVIAS, al departamento de Antioquia y al Municipio de Amagá, para que informaran qué entidad es responsable del mantenimiento y conservación de la vía de la vereda Guaimaral, especialmente en los sectores “Mango Macho” y “El Calvario”. Adicionalmente, se decretó un dictamen pericial a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD, con el propósito de determinar: i) si existen daños, afectaciones o riesgos para la comunidad derivados del proyecto Pacífico 1; ii) las causas de dichos daños; iii) las entidades o personas responsables; y iv) las medidas necesarias para prevenir o mitigar esos riesgos.
20. En auto de 14 de febrero de 2025¹⁶, se puso en conocimiento de las partes las respuestas a los referidos exhortos y se denegó la prueba solicitada por COVIPACÍFICO S.A.S.
21. Por auto de 4 de marzo de 2025¹⁷, la magistrada ponente del tribunal resolvió no reponer la providencia de 14 de febrero de 2025.
22. Mediante auto de 23 de abril de 2025¹⁸ se vinculó al señor Jorge Alberto Ochoa Estrada como coadyuvante de la parte actora.
23. En auto de 25 de julio de 2025¹⁹, se corrió el traslado de la respuesta brindada por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres frente a lo requerido en el auto de 16 de julio de 2025.
24. COVIPACIFICO S.A.S.²⁰ y la ANI²¹ formularon mediante escritos de 28 de julio y 6 de agosto de 2025 reparos contra la prueba técnica aportada y solicitaron la fijación de fecha para su contradicción.

¹¹ Cfr. Índice 145 del expediente digital de primera instancia.

¹² Cfr. Índice 150 del expediente digital de primera instancia.

¹³ Cfr. Índice 158 del expediente digital de primera instancia.

¹⁴ Cfr. Índice 168 del expediente digital de primera instancia.

¹⁵ Cfr. Índice 170 del expediente digital de primera instancia.

¹⁶ Cfr. Índice 183 del expediente digital de primera instancia.

¹⁷ Cfr. Índice 190 del expediente digital de primera instancia.

¹⁸ Cfr. Índice 202 del expediente digital de primera instancia.

¹⁹ Cfr. Índice 231 del expediente digital de primera instancia.

²⁰ Cfr. Índices 236 y 237 del expediente digital de primera instancia.

²¹ Cfr. Índice 241 del expediente digital de primera instancia. Escrito extemporáneo.



25. Mediante auto de 22 de agosto de 2025²², la magistrada ponente del tribunal explicó que el informe rendido por la UNGRD no correspondía a un dictamen pericial, sino a un informe técnico solicitado oficiosamente, con fundamento en la facultad prevista en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998. A partir de lo anterior, concluyó que las objeciones formuladas por los demandados relativas a la extemporaneidad, falta de idoneidad técnica y supuesta incompetencia de la UNGRD no afectan la validez del informe. Asimismo, al ser un informe proveniente de una autoridad pública, no es obligatorio surtir audiencia de contradicción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 228 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²³. Finalmente, no accedió a la práctica de un nuevo dictamen pericial de contradicción, al considerar que ya existían otros dictámenes en el proceso sobre los mismos hechos y que admitir uno adicional desconocería la limitación del inciso 2.²⁴ del artículo 226 de la Ley 1564.

26. Frente a esa decisión las partes guardaron silencio.

I.3. Contestaciones de la demanda

I.3.1. Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S.²⁵

27. La concesionaria afirmó que la acción popular era improcedente para solicitar el amparo de derechos fundamentales y que el demandante no demostró técnicamente la vulneración o amenaza del derecho colectivo invocado atribuible a las obras que adelantó en virtud del contrato de concesión APP 007 de 15 de septiembre de 2014, cuyo objeto consiste en la financiación, diseño, construcción, operación, mantenimiento y reversión de un proyecto de infraestructura vial, específicamente la doble calzada y demás obras asociadas del corredor Autopistas para la Prosperidad – Conexión Pacífico 1.

28. Indicó que dicho contrato, sus apéndices técnicos y sus modificaciones delimitan sus deberes, de modo que cualquier análisis de responsabilidad debe circunscribirse al alcance contractual y no a situaciones ajenas al mismo. Incluso la ANLA no ha identificado incumplimientos y, por el contrario, ha verificado el acatamiento de las obligaciones y recomendaciones impartidas.

29. Adujo que los deslizamientos no tienen origen en la ejecución del proyecto, sino en factores externos relacionados con la ola invernal, el incremento de las precipitaciones, las condiciones naturales del suelo, la dinámica de las aguas superficiales y el uso inadecuado del suelo por los habitantes del sector para desarrollar actividades agrícolas, ganaderas y avícolas.

²² Cfr. Índice 242 del expediente digital de primera instancia.

²³ “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones [...]”.

²⁴ “[...] Sobre un mismo hecho o materia cada sujeto procesal solo podrá presentar un dictamen pericial. Todo dictamen se rendirá por un perito. [...]”.

²⁵ Cfr. Índice 33 del expediente digital de primera instancia.



30. Mencionó que no tiene competencia ni obligación sobre las vías terciarias o aledañas al corredor concesionado, ya que estas corresponden a las autoridades territoriales. Además, existen vías alternas de acceso al sector, con incrementos mínimos en los tiempos de desplazamiento.

I.3.2. Agencia Nacional de Infraestructura - ANI²⁶

31. La ANI se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, incumplimiento de las cargas probatorias por parte de los demandantes y genérica. Indicó que sus funciones se limitan a la estructuración, contratación, administración y seguimiento de los contratos de concesión.

32. Sostuvo que el proyecto cuestionado se adjudicó mediante licitación pública y se ejecuta en el marco del contrato de concesión 007 de 2014, suscrito bajo un esquema de asociación público-privada (APP), en el cual el contrato de concesión tiene por objeto que el concesionario, por su cuenta y riesgo, realice todas las actividades del proyecto. Por lo tanto, la ejecución material de las obras corresponde al concesionario.

33. Indicó que no puede atribuírsele responsabilidad directa por los hechos alegados porque el concesionario actúa por su cuenta y riesgo. Además, el proyecto constituye una obra de utilidad pública e interés social relevante para el país.

I.3.3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA²⁷

34. La ANLA se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que ha ejercido sus funciones de evaluación, seguimiento y control ambiental respecto del proyecto “Conexión Pacífico 1”, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 3573 de 27 de septiembre de 2011²⁸ y en el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015²⁹. El proyecto cuenta con un plan de manejo ambiental (PMA) y un plan de seguimiento y monitoreo (PSM), orientados al control de taludes, escorrentía y cauces, así como a garantizar la capacidad hidráulica de las obras conforme a los estándares técnicos aplicables.

35. Recopiló las actuaciones que ha realizado para verificar el cumplimiento de la licencia ambiental, de los actos administrativos asociados y de las obligaciones impuestas al concesionario en relación con la problemática.

36. Explicó que los eventos erosivos reportados en la zona obedecen principalmente a precipitaciones intensas, la saturación de suelos, la deforestación y el sobrepastoreo en las partes altas de las cuencas. Los estudios hidro climáticos realizados incluyen análisis multianuales de precipitación, acumulación de lluvias en

²⁶ Cfr. Índice 31 del expediente digital de primera instancia.

²⁷ Cfr. Índice 20 del expediente digital de primera instancia.

²⁸ “[...] Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones [...]”.

²⁹ “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]”.



distintos periodos y correlación con eventos históricos, lo cual permitió establecer que los picos de lluvia coinciden con la ocurrencia de deslizamientos.

37. Complementó que los fenómenos de inestabilidad se originan en la parte alta de las cuencas y no en las obras del proyecto. Sin embargo, la infraestructura vial puede alterar el comportamiento natural del flujo, en la medida en que actúa como barrera física, lo que puede generar taponamientos en las obras hidráulicas y acumulación de material.

38. Explicó que identificó transformaciones en la cobertura vegetal y procesos de degradación del suelo, mediante análisis multitemporales basados en imágenes satelitales. Algunos de estos fenómenos están asociados a actividades externas al proyecto, como la expansión urbana o cambios en el uso del suelo. Por lo tanto, los impactos observados responden a una combinación de factores naturales y antrópicos, no atribuibles exclusivamente a la ejecución de la obra vial.

39. Anotó que la ANLA ha impuesto una serie de medidas técnicas, entre las que se destacan la exigencia de estudios hidráulicos detallados, caracterizaciones morfodinámicas de las cuencas, implementación de obras de drenaje y control de escorrentía, señalización de zonas de riesgo y mecanismos de atención y seguimiento a las quejas de la comunidad. Estas medidas evidencian un enfoque de gestión orientado a la mitigación de riesgos y al ajuste progresivo de las condiciones del proyecto frente a los fenómenos identificados.

40. Puso de presente que aprobó la modificación del plan de inversión forzosa del 1%, mediante la Resolución 1812 de 2023, para la ejecución de un proyecto específico dirigido al diagnóstico, diseño e implementación de obras de rehabilitación y recuperación de seis cauces afectados por fenómenos erosivos y arrastre de material.

I.3.4. Municipio de Amagá³⁰

41. El municipio de Amagá se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de ineptitud de la demanda, indebida acumulación de pretensiones, improcedencia de la acción popular, caducidad y/o prescripción, falta de legitimación en la causa por pasiva, fuerza mayor y genérica.

42. Sostuvo que no ha vulnerado los derechos colectivos por acción u omisión pues cumplió con sus funciones dentro del marco de sus competencias y no tiene injerencia directa en la ejecución del proyecto vial objeto de controversia. Aunado a ello, la demanda carece de soporte probatorio suficiente, presenta hechos indeterminados y los hechos obedecen a eventos de fuerza mayor derivados de la ola invernal, lo que excluye la imputación de responsabilidad a la entidad territorial.

³⁰ Cfr. Índice 21 del expediente digital de primera instancia.



43. Argumentó que la amenaza o vulneración de los derechos colectivos no se estructuró de manera correcta, tampoco se individualizó contra quién se dirigen las órdenes y la acción popular no es el medio judicial idóneo, porque varios de los derechos invocados por la parte actora son derechos fundamentales.

I.3.5. Departamento de Antioquia³¹

44. El departamento de Antioquia se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de inexistencia de responsabilidad, falta de competencia y genérica. Indicó que la atención de desastres corresponde a los municipios en primer lugar, pues su intervención es subsidiaria, conforme a lo reglado por la Ley 1523 de 24 de abril de 2012³².

45. Manifestó que no tiene competencia sobre la vía objeto de controversia al tratarse de una de infraestructura de carácter nacional. Por lo tanto, no participa en la ejecución ni en la vigilancia del proyecto, y en todo caso, ha atendido las solicitudes formuladas por las autoridades locales, ha realizado visitas técnicas e informes y ha actuado dentro del marco de sus funciones de coordinación y apoyo.

I.3.6. Ministerio de Transporte³³

46. El Ministerio de Transporte se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, ausencia de responsabilidad e inexistencia del derecho pretendido, nexo causal y título de imputación.

47. Sostuvo que los hechos descritos por el actor popular no guardan relación con sus competencias legales, en tanto le corresponde formular, adoptar y orientar la política del sector transporte. Por ende, no tiene a su cargo la ejecución material de obras ni la intervención directa sobre la infraestructura vial cuestionada.

48. Indicó que “[...] *no tiene dentro de sus funciones la ejecución, mantenimiento, reparación, construcción de obras de infraestructura como mantenimiento, reparación, ejecución de obras, en el caso concreto la ejecución del proyecto está a cargo de la ANI, entidad descentralizada que supuestamente ha causado vulneración de derechos colectivos de la comunidad de Guimaral, entidad que de ser cierto debe responder por sus acciones u omisiones son los entes antes indicados. [...]*”.

49. Explicó que no puede atribuírsele falla del servicio alguna ni configurarse un vínculo causal entre su actuación y los daños alegados, porque las actividades de construcción, mantenimiento y operación de las vías corresponden a otras entidades o a particulares en virtud de los contratos de concesión vigentes.

³¹ Cfr. Índice 35 del expediente digital de primera instancia.

³² “[...] *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones [...]*”.

³³ Cfr. Índice 18 del expediente digital de primera instancia.



I.3.7. Nortúnel S.A.³⁴

50. La sociedad Nortúnel S.A. se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva porque “[...] no intervino en el desarrollo de las obras a cargo de Covipacífico, por lo que no podría imponérsele una orden para que restituya el estado de una vía que no intervino y en cuya construcción no participó. [...]”. Tampoco intervino en los hechos asociados a la ola invernal de los años 2021 y 2022 que motivaron la acción popular.

51. Propuso las excepciones de improcedencia de la acción respecto de dicha sociedad, culpa de la víctima como eximente de responsabilidad y genérica. Además, señaló que las medidas de mitigación y atención de riesgos corresponden al municipio de Amagá y al departamento de Antioquia, en el marco de sus competencias en materia de gestión del riesgo. Incluso algunos habitantes son corresponsables de esa problemática porque realizaron intervenciones sin permisos sobre el territorio y adoptaron prácticas inadecuadas en el uso del suelo y del recurso hídrico.

II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

52. La Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia en la sentencia de 7 de octubre de 2025³⁵ resolvió:

“[...] PRIMERO. Declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva aducida por Nortúnel S.A. y el Ministerio de Transporte.

SEGUNDO: Declarar no probada la excepción de caducidad presentada por el municipio de Amagá y de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el municipio de Amagá, el Departamento de Antioquia y la ANI, en consideración a lo señalado en el presente proveído.

TERCERO: Declarar no probadas las excepciones propuestas por las demandadas.

CUARTO: Amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, vulnerados por la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, el departamento de Antioquia, el municipio de Amagá, la Concesionaria Vial del Pacífico -Covipacífico- y CORANTIOQUIA.

QUINTO: Como consecuencia de lo anterior se ordena:

5.1 A la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- y la Concesionaria Vial del Pacífico -Covipacífico- que, en coordinación con el municipio de Amagá y el departamento de Antioquia, en el marco de sus competencias, elaboren un estudio técnico en el cual se determinen las medidas para mitigar el riesgo a la comunidad de Guaimaral y para que lo ejecuten. De igual modo, dicho estudio deberá contener las soluciones para restablecer el estado de la vía de la vereda Guaimaral que conduce a Camilo C,

³⁴ Cfr. Índice 19 del expediente digital de primera instancia.

³⁵ Cfr. Índice 250 del expediente digital de primera instancia.



conforme esto lo relativo a la pérdida de la banca. Para tal efecto, se concede el término de un año, siguiente a la ejecutoria de esta sentencia.

5.2 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y CORANTIOQUIA, prestarán la asesoría necesaria para el desarrollo del citado estudio, en el marco de sus competencias.

5.3 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y CORANTIOQUIA, dentro del marco de sus competencias, deberán realizar seguimiento y control a las situaciones que originan las afectaciones de la comunidad de Guaimaral, así como las medidas que se implementen en desarrollo del citado estudio técnico.

SEXO: Conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia integrado por la magistrada ponente, las partes y el Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes harán seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten.

SÉPTIMO: Exhortar a la comunidad de la vereda Guaimaral para que acate lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1532 (sic) de 2012 y atiendan las recomendaciones que se impartan por las autoridades en relación con el riesgo.

OCTAVO: Denegar las demás pretensiones.

NOVENO: Sin condena en costas, de conformidad con la parte motiva.

[...]" (negrilla del texto).

53. El tribunal explicó que no había operado el fenómeno de caducidad y que la acción popular era procedente frente a la solicitud de amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, debido al deterioro de la vía que atraviesa la vereda Guaimaral y conduce a "CAMILO C".

54. Al valorar el acervo probatorio, expuso que el dictamen pericial aportado por la parte demandante no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 226 de la Ley 1564, en lo relativo a la acreditación de la idoneidad del perito y el soporte técnico de sus conclusiones, razón por la cual decidió no otorgarle valor probatorio.

55. Indicó que, según el dictamen pericial rendido por la sociedad Hidrased S.A., las causas de los deslizamientos obedecían a una concurrencia de factores relacionados con las altas precipitaciones, el cambio de cobertura vegetal, la geología y las pendientes del terreno.

56. En relación con el informe de la UNGRD, precisó que no constituía un dictamen pericial sino un informe técnico elaborado en ejercicio de sus funciones institucionales. Dicha prueba evidenciaba la pérdida de la banca, la inestabilidad del terreno y las dificultades de acceso para la comunidad. Esa situación configuraba un riesgo cierto y actual para los habitantes.

57. Preciso que el daño no podía atribuirse exclusivamente a una sola entidad, pues en su ocurrencia intervinieron varios factores relacionados con las obras del proyecto vial, las condiciones geológicas del terreno, la alta pluviosidad y ciertas



actuaciones de la comunidad relacionadas con el uso del suelo y el manejo de los cauces. Por lo tanto, era necesaria una respuesta institucional coordinada para la mitigación del riesgo.

58. Complementó que las entidades con competencia en la infraestructura vial, el control ambiental y la gestión territorial tienen el deber de actuar de manera articulada frente a situaciones que comprometen derechos colectivos. De manera que la omisión en la adopción de medidas oportunas y eficaces encaminadas a solucionar la presente problemática justificaban la intervención del juez popular.

III. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

III.1. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales³⁶

59. La ANLA solicitó la revocatoria del ordinal cuarto que declaró que esa entidad vulneró los derechos colectivos amparados y del ordinal quinto que le impuso obligaciones de asesoría, seguimiento y control, pese a que estas corresponden a sus funciones ordinarias.

60. Sostuvo que la entidad actuó conforme a sus competencias legales, las cuales se limitan al seguimiento y control de la licencia ambiental, y no a la ejecución material de obras ni a la gestión directa del riesgo. A lo largo del proceso se acreditó que ejerció de manera permanente funciones de evaluación, seguimiento y control respecto del proyecto “Autopista Conexión Pacífico 1”, mediante conceptos técnicos, autos y visitas de seguimiento.

61. Señaló que “[...] las afectaciones que se presentaron hubieran sucedido igualmente sin la existencia de la construcción vial [...]”. La problemática obedece a factores naturales y externos relacionados con las altas precipitaciones, las condiciones geológicas del terreno y la ocurrencia histórica de deslizamientos en la zona, incluso antes de la construcción de la vía. También incidieron factores antrópicos, como el cambio de cobertura vegetal, las intervenciones de la comunidad en los cauces, las construcciones sin autorización y la oposición a la ejecución de obras hidráulicas necesarias.

62. Precisó que, aunque algunas afectaciones se relacionan con la ejecución del proyecto, la ANLA actuó de manera diligente al requerir a la concesionaria la adopción de medidas correctivas, por lo que la eventual ineficacia de dichas medidas no puede imputarse a la entidad reguladora sino al ejecutor del proyecto o a terceros.

63. Destacó que la responsabilidad en la gestión del riesgo recae principalmente en el municipio de Amagá y en su alcalde, como autoridades encargadas de la implementación de acciones de prevención y manejo del riesgo, y no en la ANLA.

³⁶ Cfr. Índices 256 y 257 del expediente digital de primera instancia.



64. Por último, afirmó que “[...] las órdenes de la sentencia condenatoria exigen a la ANLA y CORANTIOQUIA prestar asesoría para el desarrollo del estudio técnico y realizar seguimiento y control a las situaciones que originan las afectaciones y a las medidas que se implementen y la ANLA ha demostrado que precisamente estas son las funciones que ha venido ejerciendo continuamente desde 2021. La condena por vulneración de derechos colectivos por una gestión que se tachó de “insuficiente”, mientras que las órdenes subsiguientes la obligan a continuar realizando exactamente sus funciones misionales, es contradictoria [...]”.

III.2. Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S.³⁷

65. La concesionaria sostuvo que la sentencia de primera instancia se basó en un dictamen que no cumple con los requisitos legales para ser valorado como prueba. Dicho dictamen no fue objeto de contradicción por las partes y carece de sustento técnico y metodológico suficiente para generar convicción judicial.

66. Mencionó que, en la audiencia de pruebas del 23 de octubre de 2024, el concesionario evidenció que los peritos que elaboraron el dictamen presentado por la parte actora no acreditaron la formación académica ni la experiencia necesaria para rendir el informe, ni aportaron los soportes de sus hojas de vida, como lo exige el artículo 226 de la Ley 1564. Aunque el despacho requirió estos documentos, los peritos no atendieron el requerimiento. Por esta razón, la propia sentencia reconoció que el dictamen de los demandantes carecía de valor probatorio.

67. Complementó que el tribunal ordenó de oficio la elaboración de un informe técnico por parte de la UNGRD una vez cerrada la etapa probatoria, sin permitir su contradicción ni dar oportunidad a las partes para pronunciarse sobre dicha prueba. Esta actuación vulneró el derecho de defensa, el debido proceso y afecta la validez de la sentencia.

68. Adicionó que el *a quo* trasladó la carga de la prueba sin que el actor hubiera demostrado imposibilidad económica para cumplirla. Adicionalmente, la entidad designada para rendir el informe no cuenta con competencias técnicas especializadas en infraestructura vial e hidráulica, materias objeto del proceso, y tiene un interés en la gestión del riesgo, lo que compromete su imparcialidad. Por ende, se aplicó indebidamente el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

69. Puso de presente que “[...] una vez cerrada la etapa probatoria, y habiendo todas las partes alegado de conclusión, el Tribunal ordenó la rendición de un informe técnico de oficio por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y en dos oportunidades diferentes no permitió su contradicción [...]”.

70. Señaló que el tribunal realizó una valoración probatoria incorrecta, al no tener en cuenta el dictamen técnico aportado por COVIPACÍFICO S.A.S. y basar su decisión en el informe de la UNGRD sin contrastarlo con las demás pruebas. Este informe,

³⁷ Cfr. Índice 258 del expediente digital de primera instancia.



además, fue elaborado tres años después de los hechos, lo que limita su capacidad para establecer las causas reales del daño. Tampoco consideró las pruebas testimoniales que demostraban que las obras hidráulicas ejecutadas eran adecuadas y que existían factores externos determinantes, como las lluvias intensas, la intervención de terceros y las condiciones naturales del terreno.

71. Afirmó que no existe relación entre las obras ejecutadas y los daños alegados. Las pruebas demuestran que los procesos erosivos y la pérdida de la banca obedecen a las condiciones geológicas del terreno, a las precipitaciones prolongadas y a las intervenciones de la comunidad en los cauces. Incluso se evidenció que algunos daños ocurrieron antes de la intervención de la concesionaria y que las obras hidráulicas no estaban en funcionamiento al momento de los eventos.

72. Anotó que “[...] las aguas de escorrentía no son producto del Proyecto, son anteriores, y externas a las intervenciones a cargo de COVIPACÍFICO. Como ya se ha indicado, justamente el objetivo de los canales construidos por COVIPACÍFICO era contar con las obras hidráulicas necesarias para hacer frente a estas situaciones, pues la infraestructura existente, era a todas luces, insuficiente [...]”.

73. Consideró que la sentencia impuso órdenes que no son claras ni precisas y que exceden las competencias del juez de la acción popular. El fallo introduce obligaciones nuevas a cargo de COVIPACÍFICO S.A.S. que no hacen parte del contrato de concesión, lo que implica una modificación indebida de sus condiciones técnicas, económicas y de distribución de riesgos. El concesionario es un sujeto de derecho privado y su responsabilidad se limita al marco contractual. Por ello, no se le pueden imponer cargas adicionales sin el reconocimiento correspondiente.

74. A su juicio, el juez de la acción popular ha extralimitado sus competencias, en tanto adoptó decisiones que exceden el marco de sus funciones constitucionales y legales al definir aspectos de la relación contractual. Sin embargo, la decisión apelada adiciona obligaciones al Contrato de Concesión APP 007 de 2014.

75. Indicó que la sentencia desconoce los elementos estructurales de la responsabilidad, ya que no se probó de manera adecuada el daño imputable, la conducta atribuible, ni el nexo causal. Por el contrario, las pruebas indican que el proyecto se ejecutó conforme a las condiciones técnicas y ambientales aprobadas, y que las afectaciones responden a causas naturales y externas al contrato, por lo que no es posible atribuir responsabilidad a COVIPACÍFICO S.A.S.

III.3. Agencia Nacional de Infraestructura³⁸

76. La ANI indicó que no existe responsabilidad ni nexo causal entre su actuación y la supuesta vulneración de derechos colectivos. Además, el tribunal omitió valorar integralmente los dictámenes periciales y acogió de manera exclusiva el informe de

³⁸ Cfr. Índice 254 y 255 del expediente digital de primera instancia.



la UNGRD, sin realizar un análisis comparativo con el dictamen aportado por COVIPACÍFICO S.A.S. que acreditaba el carácter multifactorial del fenómeno.

77. Señaló que esa decisión se adoptó con base en una valoración probatoria incompleta y sin sustento técnico suficiente. Las afectaciones en la vereda Guaimaral no pueden atribuirse de manera exclusiva al proyecto, pues obedecen a múltiples factores concurrentes como la ola invernal de 2022, las condiciones geológicas del terreno, las intervenciones de particulares en los cauces, el uso inadecuado del suelo y la ejecución de obras sin permisos.

78. Indicó que el tribunal reconoció la existencia de varios factores concurrentes, pero no determinó su peso relativo ni explicó por qué la actuación del concesionario constituía la causa determinante del daño. Esta omisión “[...] vulnera el principio de causalidad objetiva y se desatiende el estándar probatorio exigido para declarar la afectación de derechos colectivos [...]”.

79. Anotó que no se acreditó nexo causal entre la actuación de la ANI y la afectación alegada, dado que el contrato de concesión se ejecuta por cuenta y riesgo del concesionario, quien tiene autonomía técnica y operativa. En consecuencia, la responsabilidad por la ejecución del proyecto no puede trasladarse automáticamente a la entidad concedente.

80. Mencionó que: “[...] la ANI no es la llamada a realizar dicho estudio sobre el restablecimiento de la vía de la vereda Guaymaral (sic), pues esta actividad se encuentra fuera de las funciones de mi representada y sobrepasa el alcance del Contrato de Concesión 007 de 2014, por lo que la competencia legal para cumplir con lo ordenado le corresponde a la Alcaldía de Amagá, pues es esta la llamada a realizar el estudio ordenado con dicho enfoque [...]”.

81. Precisó que no se demostró ninguna falla en las funciones de supervisión o interventoría a cargo de la ANI, ni una conducta omisiva que hubiera generado o agravado el riesgo. La ANI hizo seguimiento al plan de inversión del 1% y verificó el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

82. Puso de presente que el proyecto denominado “[...] Diagnóstico, diseño e implementación de obras de rehabilitación y recuperación de 6 cauces para el manejo de fenómenos erosivos y arrastre de material que generan riesgos a la comunidad de Camilo Cé y afectaciones a la infraestructura de servicios públicos, vías veredales y corredor doble calzada [...]” fue aprobado por la ANLA mediante la Resolución 1469 del 23 de julio de 2019 y posteriormente modificado por la Resolución 1812 de 2023, mediante la cual se ajusta el plan de inversión forzosa no inferior al 1% y se adoptan otras determinaciones.

83. Informó que este proyecto se encuentra en fase de diseño, y el concesionario ha solicitado a CORANTIOQUIA un pronunciamiento sobre la necesidad de tramitar permisos de ocupación de cauce para la ejecución de obras de control de flujos de



detritos en las quebradas La Urbana, Los Chorros, Otilia 1, Otilia 2 y Serranías, ubicadas en el macizo de Amagá. Esta actuación se enmarca en la implementación de la línea No. 2 del plan de inversión del 1%, orientada a mitigar fenómenos erosivos y reducir los riesgos para la comunidad y la infraestructura.

84. Afirmó que la sentencia desconoce la distribución de competencias entre las entidades públicas, en particular el principio de colaboración armónica, al atribuirle obligaciones que exceden su marco funcional y corresponden a otras autoridades, como el municipio de Amagá. Así se le exige participar en la elaboración y ejecución de un estudio técnico para mitigar el riesgo y restablecer la vía, pese a que dicha actividad no hace parte de sus funciones ni del alcance del contrato de concesión.

85. Sostuvo que el juez de la acción popular excedió sus competencias al adoptar decisiones que inciden en el contrato de concesión, lo que implica una modificación de sus condiciones técnicas, operativas y financieras, asunto que corresponde al juez ordinario.

III.4. Departamento de Antioquia³⁹

86. El departamento de Antioquia sostiene que no vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano ni a la prevención de desastres, y que la sentencia del 7 de octubre de 2025 incurre en un error al atribuirle responsabilidad. La problemática en la vereda Guaimaral se origina en múltiples causas, entre ellas fenómenos naturales, intervenciones de la comunidad y condiciones propias del terreno. A pesar de ello, el tribunal declaró la responsabilidad de varias entidades, incluido el departamento de Antioquia, con fundamento en una supuesta omisión en su rol de coordinación, lo que resulta contradictorio frente al mismo análisis probatorio desarrollado en la sentencia.

87. Afirmó que su competencia se limita a la coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre municipios, y no implica la ejecución directa de obras ni la intervención en asuntos que corresponden al nivel municipal, cuyo principal responsable es el alcalde y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo. Por lo tanto, cumplió sus funciones en la materia a través de visitas técnicas, informes y recomendaciones emitidas a solicitud del municipio de Amagá.

88. Solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia para que, en su lugar, se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Antioquia. De manera subsidiaria, requirió la modificación del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, en el sentido de establecer que su intervención solo procede cuando el municipio de Amagá haya superado su capacidad de respuesta, conforme al marco legal vigente.

³⁹ Cfr. Índice 259 del expediente digital de primera instancia.



IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

89. La magistrada sustanciadora del proceso mediante auto de 22 de octubre de 2025⁴⁰, concedió los recursos de apelación y remitió el expediente al Consejo de Estado.

90. A través de auto de 25 de noviembre de 2025⁴¹, se admitieron los recursos de apelación presentados contra la sentencia de primera instancia, se ordenó su traslado, y se informó al Ministerio Público que se encontraba habilitado para emitir concepto en la presente causa. Asimismo, se informó a los sujetos procesales que se prescindía del traslado para alegar de conclusión y que podrían pronunciarse sobre el recurso hasta la ejecutoria de ese auto.

91. La ANLA⁴² y COVIPACÍFICO S.A.S.⁴³ reiteraron los argumentos de sus escritos de apelación. Además, la concesionaria contravirtió la afirmación de la apelación de la ANLA, según la cual el concesionario habría causado la afectación, señalando que incluso la propia ANLA reconoció que los fenómenos obedecen a condiciones naturales y factores ajenos a la obra, como deslizamientos históricos y acciones de la comunidad.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. Competencia

92. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019⁴⁴, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el marco de las acciones populares.

V.2. Planteamiento de los problemas jurídicos

93. Los demandantes atribuyeron al municipio de Amagá, al departamento de Antioquia, a la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S., a la sociedad Nortunel S.A., a la ANLA, a la ANI y al Ministerio de Transporte la transgresión del derecho colectivo al goce de un ambiente sano debido al deterioro de la vía que atraviesa la vereda Guaimaral y conduce al sector denominado “Camilo C”.

94. En el trámite de primera instancia la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia vinculó a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA.

⁴⁰ Cfr. Índice 260 del expediente digital de primera instancia.

⁴¹ Cfr. Índice 4 del expediente digital de segunda instancia.

⁴² Cfr. Índice 13 del expediente digital de segunda instancia.

⁴³ Cfr. Índice 12 del expediente digital de segunda instancia.

⁴⁴ Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado.



95. En la sentencia de 7 de octubre de 2025, el *a quo* amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, vulnerados por la ANI, la ANLA, el departamento de Antioquia, el municipio de Amagá, COVIPACÍFICO S.A.S. y CORANTIOQUIA, con ocasión de las afectaciones presentadas en la vereda Guaimaral. En consecuencia, ordenó la elaboración y ejecución conjunta de un estudio técnico que permita mitigar el riesgo y restablecer la vía veredal.

96. La ANLA, la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S., la ANI y el departamento de Antioquia interpusieron recursos de apelación contra esa decisión.

97. La ANLA sostuvo que no vulneró los derechos colectivos amparados, en la medida en que actuó dentro del marco de sus competencias de evaluación, seguimiento y control ambiental, sin que le corresponda la ejecución de obras ni la gestión directa del riesgo. Asimismo, alegó que las afectaciones obedecen a factores naturales y externos, y que resulta contradictorio que se le declare responsable por una supuesta gestión insuficiente, cuando las órdenes judiciales le imponen continuar ejerciendo sus funciones misionales.

98. Por su parte, COVIPACÍFICO S.A.S. indicó que el tribunal de primera instancia incurrió en una indebida valoración probatoria y vulneró su derecho al debido proceso, al fundamentar la decisión en un informe técnico rendido por la UNGRD sin permitir su contradicción, y al desestimar las pruebas técnicas aportadas por la concesionaria. Además, alegó la inexistencia de un nexo causal entre las obras ejecutadas y los daños, los cuales atribuyó a factores naturales y antrópicos, así como la imposición de obligaciones que desbordan el contrato de concesión.

99. La ANI sostuvo que no existe responsabilidad ni nexo causal atribuible a su actuación, dado que la ejecución del proyecto corresponde al concesionario bajo su cuenta y riesgo, y que las afectaciones derivan de causas multifactoriales. Igualmente, alegó una indebida valoración probatoria por parte del tribunal y el desconocimiento de sus competencias, al imponerle obligaciones que exceden su marco funcional.

100. Finalmente, el departamento de Antioquia argumentó que su competencia en materia de gestión del riesgo es de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sin que implique la ejecución directa de obras. En ese sentido, solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva o, subsidiariamente, la precisión del alcance de las órdenes impartidas para que su participación se supedite al escenario en que se supere la capacidad de respuesta del municipio de Amagá.

V.3. Análisis del caso concreto

101. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizará: i) el valor probatorio del informe técnico de 13 de junio de 2025 elaborado por la UNGRD; ii) las causas acreditadas en el plenario sobre la afectación de la vía que atraviesa la



vereda Guaimaral y conduce a “Camilo C”; iii) la responsabilidad de los apelantes en la transgresión de los derechos colectivos amparados; iv) las competencias del juez de la acción popular en relación con los contratos administrativos; y v) la pertinencia de las órdenes de amparo.

V.3.1. El valor probatorio del informe técnico de 13 de junio de 2025 elaborado por la UNGRD

102. COVIPACÍFICO S.A.S. sostuvo que el informe rendido por la UNGRD no es una prueba válida, por cuanto: i) el tribunal lo decretó una vez cerrada la etapa probatoria y sin garantizar a las partes el derecho de contradicción y defensa; ii) ese informe se elaboró varios años después de la ocurrencia de los hechos objeto de análisis; y iii) la UNGRD tiene un interés en la gestión del riesgo y no cuenta con competencias especializadas en materia de infraestructura vial e hidráulica.

103. Estimó que el tribunal aplicó indebidamente las facultades probatorias oficiosas previstas en la Ley 472 de 1998 porque esa norma:

*[...] (i) Impone la carga de la prueba al demandante,
(ii) Solo si se acreditan “razones de orden económico” releva de la carga al demandante, y permite suplir su falencia al Juez mediante la solicitud de experticios, y,
(iii) Delimita la habilitación para elaborar dichos experticios a la “entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate [...]”.*

104. Frente a esos planteamientos, la Sala pone de presente que, según el artículo 28 de la Ley 472, el juez puede decretar las pruebas solicitadas y las que considere pertinentes de oficio, una vez fallida la audiencia de pacto de cumplimiento, previa valoración de su conducencia, pertinencia y eficacia. Asimismo, *[...] podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes que puedan tener valor probatorio [...]”.*

105. El artículo 29 *ibidem* establece que en estas acciones son procedentes todos los medios de prueba previstos en el Código de Procedimiento Civil⁴⁵, sin perjuicio de las reglas especiales contenidas en la Ley 472 de 1998.

106. El artículo 30 dispone que la carga de la prueba recae, en principio, sobre el demandante. No obstante, reconoce que *[...] si por razones de orden económico o técnico, dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella [...]”* (negrilla fuera del texto).

⁴⁵ Hoy Código General del proceso.



107. Todo esto significa que el actor popular es responsable de probar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. Sin embargo, el juez puede decretar pruebas de oficio y aplicar el principio de la carga dinámica cuando advierte que el debate procesal cuenta con un componente técnico complejo, o cuando por razones económicas el demandante no puede suplir esa carga.

108. En el caso concreto, la magistrada ponente del tribunal de primera instancia ejerció dicha potestad a través de los autos de 29 de enero de 2025⁴⁶, 14 de febrero de 2025⁴⁷, 4 de marzo de 2025⁴⁸, 25 de julio de 2025⁴⁹ y 22 de agosto de 2025⁵⁰, con el propósito de requerir un pronunciamiento técnico de la UNGRD sobre las causas del fenómeno riesgoso objeto del proceso.

109. El *a quo* verificó que el problema jurídico contaba con un componente técnico complejo, de manera que solicitó un informe técnico actualizado que compilara todas las causas que afectaban la estabilidad de la vía que atraviesa la vereda Guaimaral y conduce a “CAMILO C”, tal y como se recopiló en el acápite I.2. de esta providencia.

110. La gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes, encaminadas al conocimiento y a la reducción del riesgo, así como al manejo de desastres, con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

111. En este contexto, la UNGRD estaba facultada para elaborar el informe técnico requerido por el *a quo*, de conformidad con las competencias previstas en los numerales 7 y 8 del artículo 4⁵¹, en el numeral 11 del artículo 13⁵², y el artículo 17⁵³ del Decreto Ley 4147 de 3 de noviembre de 2011⁵⁴.

112. Dicha entidad en el presente caso no era parte demandada y de su informe se corrió el respectivo traslado. Por lo tanto, los cuestionamientos sustanciales efectuados sobre el contenido de la prueba no cuentan con vocación de prosperidad.

113. Finalmente, frente a los reparos relacionados con la forma en que el tribunal incorporó esa prueba de oficio, en el auto de 22 de agosto de 2025 se resolvió:

⁴⁶ Cfr. Índice 172 del expediente digital de primera instancia.

⁴⁷ Cfr. Índice 183 del expediente digital de primera instancia.

⁴⁸ Cfr. Índice 190 del expediente digital de primera instancia.

⁴⁹ Cfr. Índice 231 del expediente digital de primera instancia.

⁵⁰ Cfr. Índice 242 del expediente digital de primera instancia.

⁵¹ “[...] **ARTÍCULO 4º. Funciones.** Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes: [...]”

7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia. [...]”

8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.” Resaltos intencionales. [...]”

⁵² “[...] **ARTÍCULO 4º. Funciones.** Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes: [...]”

11. Elaborar, consolidar y presentar los informes requeridos por organismos del Estado y demás agentes externos. [...]”

⁵³

⁵⁴ “[...] Por el cual se crea la se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.



“[...] el medio de prueba se decretó con ocasión de la facultad oficiosa específica en el especial medio de control adelantado ante esta agencia judicial, correspondiente a informes técnicos con valor a tener en cuenta en el material probatorio, en los términos del inciso 3° del artículo 28 de la Ley 472 de 1998.

En cuanto a que se sobrepasó el término conferido para la realización del dictamen, no se desconoció un elemento de la esencia o de la validez de la prueba decretada, por lo que al sobrepasarse este, lo único que afecta en la celeridad y eficacia del proceso judicial, pero no que por ello debe restársele validez al informe técnicos de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (sic). Razón por la que se despacha desfavorablemente el (sic) manifestación conjunta de los demandados.

En lo que tiene que ver con la citación a la audiencia para sustentación del dictamen, es de advertirse que la ANI sobrepasó el término de ley para pronunciarse frente al traslado de la prueba aludida, por lo que no se tendrá en cuenta su petición.

Ahora bien, toda vez que la codemandada (sic) Covipacifico sí acudió a plantear sus cuestionamientos contra la prueba trasladada dentro del término de 3 días, a la luz del artículo 228 del CGP, se resuelve su solicitud en materia probatoria.

Como pasa de verse en el marco normativo, en los casos en que el dictamen pericial fuere rendido por una autoridad pública, sea aportado o solicitado por las partes o decretado de oficio, el juez o magistrado ponente podrá prescindir de su contradicción en audiencia y aplicar lo dispuesto en el parágrafo del artículo 228 del CGP.

Así las cosas, al corresponder el medio de convicción con una experticia de autoridad pública, esta agencia judicial prescinde de su contradicción en audiencia, por lo que no se fijará fecha para esta diligencia, y las objeciones formuladas en los escritos al descorrer el traslado se entienden como aquellas observaciones para contradecir la prueba técnica y que serán resueltos del establecer el mérito probatorio del informe en cuestión al resolver la instancia, no ahora.

Asimismo, como se le indicó a la persona jurídica demandada en auto del 14 de febrero de 2015, en el cual se desestimó el decreto de prueba pericial de contradicción contra la prueba de oficio, a cuyos considerandos se remite, se recuerda a la partes que ya cuenta con dos dictámenes relacionados con las causas de las acusaciones en infraestructura atribuidas y debida ejecución de las obras, por lo que al decretarse un tercer dictamen a su instancia, soslayaría la limitación establecida en inciso 2° del artículo 226 del CGP.

*En este orden de ideas, esta agencia judicial **no accede** a la programación de audiencia de sustentación y/o contradicción del informe allegado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (sic), al igual que no **se accede** a nueva prueba pericial solicitada por la persona jurídica accionada. [...]” (negrilla del texto).*

114. Como puede apreciarse, los aspectos procedimentales discutidos por el apelante se resolvieron en el trámite de primera instancia.

115. Frente a esa decisión los sujetos procesales guardaron silencio. Por lo tanto, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento sobre el particular dado que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en criterio de esta Sección, no es el mecanismo procesal previsto por el legislador para alegar irregularidades



procesales que presuntamente ocurrieron durante el trámite de la primera instancia y que las partes debieron alegar de forma oportuna⁵⁵.

V.3.2. Las causas acreditadas en el plenario sobre la afectación de la vía que atraviesa la vereda Guaimaral y conduce a “Camilo C”.

116. La Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia en la sentencia de 7 de octubre de 2025, luego de valorar el acervo probatorio, concluyó que:

“[...] las causas de la pérdida de la banca y, en consecuencia, de la afectación de la carretera que conduce a la vereda Guaimaral, corresponde a múltiples factores entre los que se encuentran los cuatro factores evidenciados por el estudio de Hidrased que son: (sic)

A estos factores se suma lo previamente evidenciado en relación con Covipacífico en el informe técnico rendido por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (sic), el cual pone de manifiesto que las obras y modificaciones del drenaje natural efectuadas por necesidad de la vía han afectado la vía que conduce a la vereda Guaimaral. Es importante destacar que las conclusiones dadas por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (sic) no constituyen una negación a los cuatros aspectos evidenciados en el estudio de Hidrased, solo ponen de manifiesto que Covipacífico converge a la generación de las afectaciones en la vía.

En armonía con lo precedente, emerge que se ha vulnerado el derecho colectivo al medio ambiente invocado en la demanda y, de contera a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. [...]” (negrilla fuera del texto).

117. Para arribar a esa decisión el tribunal citó un extracto del peritaje presentado por la concesionaria y posteriormente concluyó lo siguiente:

“[...] A la luz de la citada prueba técnica, las causas que originan el deslizamiento y afectaciones a la comunidad se condensan en cuatro, a saber: i) las lluvias, ii) el cambio de cobertura, iii) las pendientes y iv) la geología.

Se indican que estas fueron las que contribuyeron a la situación presentada dado que las precipitaciones tienen incidencia en la saturación del suelo y, en consecuencia, en aumento de riesgos de deslizamientos y que en los 60 días precedentes al evento del año 2022 se presentó una precipitación de gran magnitud en la zona.

Por su parte, el cambio de cobertura, se considera un factor al afectar la capacidad del suelo para retener agua, así como para aminorar los picos de precipitación y escorrentía, señalando al efecto que esto se ha presentado dada la actividad ganadera.

En cuanto al factor “pendiente” de la zona, se señala que a mayor inclinación es mayor la posibilidad de ocurrencia de un evento como el presentado y como en este sector se presentan pendientes mayores al 35%, aumenta el riesgo de deslizamiento.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 15 de septiembre de 2016, radicación núm.: 17001-23-31-000-2012-00320- 02(AP). C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de diciembre de 2019, radicación núm.: 05001-23-33-000-2016-02245-01(AP). C. P. Oswaldo Giraldo López.



En relación con el componente geológico, se destaca que el comportamiento de los materiales se influencia por los flujos de agua, ocasionando procesos morfodinámicos intensos.

De otro lado, puso de manifiesto que las obras realizadas por Covipacífico se han realizado de manera correcta, continúan en curso y se han presentado algunas dificultades para intervenir alguno de los predios, impactando el avance de las obras. De igual modo, se expuso que se aprecian cambios en la red de drenaje de la vía concesionada, con ocasión de la urbanización de la zona y que el cauce natural de las quebradas Los Chorros y La Otilia, se ha visto afectado debido a la alteración de la cobertura vegetal por cuenta de una urbanización cercana al deslizamiento.

Sumado a lo precedente, se dilucida que el origen de las aguas generadoras de deslizamientos y cárcavas es natural, fluyendo de los puntos elevados a los más bajos.

En ese orden de ideas, para la Sala es diáfano que acorde con el citado dictamen pericial confluyen varios factores a originar el deslizamiento y afectaciones a la comunidad de Guaimaral.

Bajo la óptica de dicha prueba las modificaciones a la red de drenaje se originan en terceros, entre estas, urbanizaciones circundantes; las obras realizadas por Covipacífico son adecuadas y garantizan la seguridad hidráulica y; las aguas que inciden en los deslizamientos son naturales, al fluir por gravedad.

En ese sentido, en principio se concluiría que Covipacífico no tendría incidencia alguna en los deslizamientos, pérdida de la banca de la vía que de Camilo C conduce a la vereda Guaimaral y destrucción de la carretera de esta, empero conforme se verá más adelante, sí tiene incidencia en las situaciones a las que alude la demanda y que afecta la comunidad de Guaimaral, por lo cual no se acoge el dictamen en cuanto a dicha hipótesis respecto de la concesionaria. [...]” (negrilla fuera del texto).

118. En este contexto, la ANI, la ANLA y el concesionario afirman que el tribunal de primera instancia incurrió en una indebida valoración probatoria porque fundamentó su decisión en el informe de la UNGRD, sin realizar un análisis integral y comparativo de las demás pruebas obrantes en el expediente, en particular el dictamen técnico aportado por COVIPACÍFICO S.A.S.

119. Sin embargo, luego de valorar el acervo probatorio en conjunto, la Sala pone de presente que los problemas relacionados con la erosión de la banca de la vía ubicada en la vereda Guaimaral que comunica con el centro poblado del corregimiento de “Camilo C”, en los puntos “Mango macho” y “El calvario”, tienen un origen multicausal, tal y como lo concluyó el *a quo*.

120. En el proceso se demostró que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales otorgó licencia ambiental a la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S., mediante Resolución 510 de 13 de mayo de 2016, para la ejecución del proyecto vial “Conexión Pacífico 1”, localizado en los municipios de Venecia, Titiribí, Amagá y Caldas en el Departamento de Antioquia.

121. También se acreditó que, en la ejecución de esas obras, se presentaron dificultades derivadas del manejo de las aguas de escorrentía que fluyen por el



sector objeto de análisis. Concretamente, la ANLA en el concepto técnico 07826 de 9 de diciembre de 2021, acogido mediante auto 10760 de 14 de diciembre de 2021⁵⁶, recopiló estos hallazgos:

*[...] El día 8 de noviembre de 2021, el profesional técnico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, se dirigió al municipio de Amagá en el departamento de Antioquia para atender la **queja presentada mediante radicado 2021227085-1-000 del 20 de octubre de 2021, por parte de los señores, Eliana Cano, Deicy García y Helmer de Jesús Cano Cortes, en ese sentido se estableció como punto de encuentro el corregimiento de Camilo C, desde donde en compañía de representantes de la CONCESIONARIA VIAL DEL PACIFICO S.A.S. titular de la licencia ambiental, y los peticionarios, se efectuó recorrido por la vía denominada Camilo C - Los Aljibes.***

*La señora Deicy García quien se presentó como representante de la comunidad afectada, inició el recorrido en el punto con coordenadas origen único E4700855.92 N2223995.9, **zona donde al momento de la visita se presenta un flujo de aguas de escorrentía el cual se observa que fluye desde la parte alta donde se encuentran las obras y actividades de construcción de la doble calzada y que al llegar a la vía de acceso veredal Camilo C – Los Aljibes, fluye sobre esta debido a que no hay obras para encausar el flujo, en ese sentido se evidencia que la vía de acceso veredal se encuentra afectada por el flujo de agua que drena desde la parte alta de la montaña; es importante resaltar que en la parte superior de la ladera se encuentra el área del proyecto donde la Concesionaria Vial del Pacífico realizó las actividades constructivas, se observó que las aguas que vienen desde la parte alta de la montaña son direccionadas hacia las obras de drenaje del proyecto, no obstante en la zona intermedia de las dos vías (Nueva doble calzada y vía veredal Los Aljibes) no se cuenta con un drenaje natural y/o con estructuras de drenaje adecuadas que permitan el manejo apropiado de las aguas de escorrentía, por lo cual las aguas de escorrentía drenan por la parte superficial de los predios a media ladera y otra parte se infiltra en el suelo.***

*[...] Adicionalmente, en el segundo punto del recorrido, se observó durante la visita que las aguas fluyen por los predios a media ladera hasta llegar a la vía de acceso veredal, por donde discurren hacia el punto con coordenadas E4700874.72 N2223893.68, donde se encuentra localizada un cruce sobre la vía. Además, de donde se evidenció que **al menos en unos 70 metros lineales el agua fluye por la vía veredal, hasta una zona de cruce sobre esta, donde las aguas se conducen hacia un drenaje marcado de manera natural, sin embargo, se identificó que parte de las aguas discurren por las áreas de los predios vecinos, debido a que no se encuentran canalizadas de forma adecuada, lo que genera pérdida del material fino, afectación de la estructura de la vía y dificultades para transitar por el acceso para la comunidad.***

Al respecto, el señor Mario Cano informó que se ha dirigido a la concesionaria para solicitar que se realice el arreglo de la vía en repetidas ocasiones sin que se ejecute por parte de la Concesionaria, así mismo indicó que, las obras diseñadas no tienen la capacidad para la cantidad de agua que se genera desde la parte alta de la vía.

[...] El tercer punto visitado sobre la vía de acceso veredal corresponde al localizado en la parte baja de las instalaciones temporales No 8 con coordenadas origen único E: 4700858 N: 2223815.68, donde para la fecha de la visita operaba una planta de concreto y se mantiene una zona de acopio de material de rezaga producto de la excavación del túnel. Sobre esta área de instalaciones temporales se pudo identificar que se tiene adecuada una conducción para las aguas de escorrentía que se generan

⁵⁶ Cfr. Índice 33 del expediente digital de primera instancia.



*desde la parte alta donde se encuentra la vía en doble calzada construida, la cual a través de una cuneta en tierra se conducen hasta una estructura tipo desarenador en concreto, para luego a través del drenaje marcado por la topografía conducir las aguas hacia la zona baja de la vía de acceso veredal, **no obstante, sobre esta no se cuenta con una obra hidráulica adecuada, por lo cual las aguas atraviesan la vía a través de una tubería de 24 pulgadas instalada por la concesionaria de manera temporal.***

[...] Una vez el flujo llega hasta el punto de cruce de las aguas por la tubería en PVC, las aguas fluyen hacia un drenaje natural aguas abajo hacia el cauce de la quebrada Cajones.

*[...] Ahora bien, durante la visita la Concesionaria vial del Pacífico S.A.S., indicó que se estableció con la ANLA el acuerdo, para adelantar las obras de tal manera que se conecten las obras hidráulicas construidas en la doble calzada hasta el cruce de la vía de acceso veredal Camilo C – Los Aljibes, de tal manera que se realice la entrega de forma adecuada a los drenajes naturales; **obras consistentes en la construcción de un canal, construcción de obras de drenaje para el cruce la vía veredal un box culvert y una cuneta tipo batea.***

[...] Durante la visita se evidenció que se efectuó de forma separada el manejo de las aguas de escorrentía que se generan en la parte alta de las instalaciones temporales, para lo cual de manera provisional la concesionaria adecuó una cuneta, que cuenta con estructura para retención de sedimentos, la cual de acuerdo con información de los representantes de la comunidad y de la concesionaria se rebose durante los eventos de lluvia, tal como sucedió la madrugada del 08 de noviembre de 2021, informándose por parte de la concesionaria que el evento de lluvia había reportado alrededor de 58mm de lluvia, durante la visita de seguimiento se evidenció que al menos en dos puntos de la doble calzada en el sector del K25+500 al K25+900 se generó un rebose de las aguas desde la calzada hacia el talud inferior de la vía, como en el caso de la estructura construida como dissipador de energía que presenta evidencias de haber sido superada su capacidad generando pérdida del material en las zonas laterales del talud donde se encuentra ubicada. [...]” (negrilla fuera del texto).

122. El auto 10760 de 14 de diciembre de 2021 precisa en su parte motiva que el estado de la vía veredal Camilo C – Los Aljibes se encuentra afectado por deficiencias en el manejo de las aguas de escorrentía. Se explicó que la cuneta adecuada en tierra no funciona correctamente debido a su colmatación con material sedimentable proveniente de la parte alta del proyecto, lo que ocasiona que durante y después de las lluvias el agua desborde e inunde la vía. Además, se constató la ausencia de obras hidráulicas completas que garanticen el flujo hídrico seguro entre ambos corredores viales.

123. Ante esta situación, la ANLA requirió a la concesionaria que adopte medidas inmediatas para garantizar el mantenimiento adecuado de la vía veredal, mientras se define una solución definitiva, asegurando el correcto manejo de las aguas de escorrentía y evitando afectaciones a los usuarios y a los predios colindantes, veamos:

*“[...] 1. Realizar las **obras de mantenimiento correspondientes a la vía de acceso veredal Camilo C – Los Aljibes, en las zonas afectadas por el inadecuado manejo de las aguas de escorrentía de las obras del proyecto Conexión Pacífico***



1, de tal manera que se garantice el manejo adecuado de las aguas de escorrentía sin generar afectaciones a los usuarios y propietarios de los predios.

2. Presentar los soportes de cumplimiento de la implementación de las medidas de manejo que eviten el arrastre de material acopiado desde las instalaciones temporales hacia la vía de acceso veredal y las cunetas para el manejo de las aguas de escorrentía, en cumplimiento de la medida 3 contenida en la Ficha de Manejo: Subprograma 5 Manejo de patios de almacenamiento y talleres de mantenimiento.

3. Realizar el manejo adecuado de las aguas generadas en el lavado de los mixers, de tal forma que puedan ser aislada de las aguas lluvias en eventos de precipitaciones, se debe garantizar que estas aguas no se viertan a los drenajes localizados aguas abajo; lo anterior, en cumplimiento a la medida 3 contenida en la Ficha de Manejo: Subprograma 4 Manejo de plantas de trituración, concreto y asfalto.

4. Presentar los soportes que permitan verificar la capacidad de las obras construidas entre el K25+500 al K25+900, de tal manera que se garantice el adecuado manejo de las aguas generadas en la parte superior de la ladera y en el área de la vía construida, conforme a lo estipulado en la medida 3 contenida en la Ficha de Manejo: Subprograma 2 Manejo de taludes, suelo orgánico y escorrentía.

5. Presentar los documentos soporte que permitan evidenciar la socialización dirigida a la comunidad del corregimiento Camilo – C, Amagá Antioquia, **sobre las medidas a implementar para el manejo de las aguas de escorrentía e industriales que generan afectación a la vía Los Aljibes localizado en el corregimiento Camilo C, Municipio de Amagá Antioquia. [...]** (negrilla fuera del texto).

124. El informe elaborado el 8 de junio de 2022 por el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Antioquia – DAGRAN, describe que en junio de 2022 la problemática se agravó por las siguientes razones:

*[...] En la noche del 6 de junio al amanecer del 7 de junio de 2022 se presentó una lluvia fuerte y prolongada en el municipio de Amagá, **lo que ocasionó un aumento de las aguas en la mayoría de las quebradas y drenajes con la destrucción de un puente, daños en las estructuras de otros dos puentes, destrucción de viviendas, socavación de las orillas de los drenajes con movimientos en masa que desestabilizaron terrenos y amenazan con afectar a otras viviendas.***

[...] Camiloce (sic), Carretera Vereda El Gaimaral (sic).

En un tramo de la banca de esta carretera se presenta la concentración de una gran cantidad de aguas de escorrentía que proviene de la parte alta de la ladera y no tienen obras que las controlen con daños severos en gran parte del tramo por donde transita. Con las lluvias ocurridas al amanecer del 7 de junio de 2022 se incrementaron de manera considerable estos caudales de aguas y dieron origen a una destrucción total de la banca en el punto señalado en la figura 2 y como se observa en las fotos 28 a la 31 con el arrastre de sedimentos y socavación de los terrenos ubicados hacia la parte baja del tramo de carretera destruido.

[...] Recomendaciones

[...] 6 Camiloce (sic), Carretera Vereda El Gaimaral (sic).

-Es de prioridad que se hagan los controles de las aguas que llegan a esta carretera con la construcción de todas las obras que permitan llevar a estas aguas hacia los drenajes más cercanos sin que causen daños.



-La recuperación de la banca de la carretera en el mismo punto donde fue destruida, exigirá de una obra de gran tamaño (posiblemente un viaducto) que requerirá de estudios y diseños que implican costos y las obras que se propongan como resultados de los estudios ameritaran de una gran inversión en caso de que se quiera reparar el tramo destruido.

-Otra alternativa es buscar el trazo de una variante, lo que implica su planeación con levantamientos topográficos y la compra de las fajas de terrenos por donde pasar la alternativa con la evaluación detallada de los costos de esta solución [...]” (negrilla fuera del texto).

125. Mediante memorial 20221440391-000 de 13 de junio de 2022, el municipio de Amagá solicitó a la ANLA su “[...] *acompañamiento e intervención por afectaciones por agua de escorrentía [...]*”, atribuidas a las obras del proyecto Autopista Conexión Pacífico 1, “[...] *en sectores poblacionales que habitan y laboran en predios aledaños al sector Camilo C y la quebrada Cajones y afluentes [...]*”.

126. El municipio reiteró la queja mediante memorial 2022151194-1-000 de 21 de julio de 2022, precisando que “[...] *En la vereda Guaymaral (sic) se ha detectado que en la vía hay presencia de aguas de escorrentía que posiblemente tengan origen en el proyecto Concesión Vial Pacífico 1 [...]*”.

127. La señora Victoria Eugenia Correa Arguello informó a la ANLA a través de oficio con radicación 2022155489-1-000 de 26 de julio de 2022 que el concesionario le solicitó autorización para atravesar el predio para pasar nueve (9) metros cúbicos de agua. En virtud de lo anterior: “[...] *Actualmente el caudal que está pasando por mi propiedad arrasa todo a su paso y además destruyó la vía de Guaymaral (sic) localizada debajo de mi propiedad, dejando a esta vereda sin ninguna comunicación [...]*”.

128. Para hacer seguimiento a las quejas, la ANLA requirió al beneficiario de la licencia ambiental mediante Acta 592 de 9 de septiembre del 2022⁵⁷, el cumplimiento de los requerimientos obrantes en el concepto técnico 05463 de 9 de septiembre de 2022, a saber:

[...] 1. Presentar los siguientes registros documentales en cumplimiento de la ficha PMAABIO- 01 Manejo de taludes, suelo orgánico y escorrentía, la ficha PMA-ABIO-02 Manejo de cruces, y canalizaciones de cuerpos de agua, numerales 5, 6 y 12 del artículo décimo de la Resolución 389 del 16 de marzo de 2018:

a.El resultado del análisis hidráulico de las áreas aferentes aguas arriba y aguas debajo de las 11 obras hidráulicas construidas en el tramo 12 de la UF2, entre el Portal de salida de Amaga (sic) y el intercambiador de Camilo Ce, en donde se pueda verificar: i. -Capacidad y comportamiento ante diferentes escenarios ii. Si la infraestructura construida atiende las necesidades de la zona iii. El adecuado manejo aguas abajo del proyecto, o en su defecto el análisis de posibles soluciones.

b.Characterización morfodinámica del sector entre Portal Salida del Túnel de Amaga (sic) e intercambiador camilo Ce en la parte alta de la cuenca Los Chorros que incluya como mínimo lo siguiente: i. - Clasificación y subtipo de

⁵⁷ Cfr. Índice 33 del expediente digital de primera instancia.

movimiento ii. Morfometría iii. Material movilizado; iv. Detonante, dirección y contribuyentes del movimiento v. Unidades litológica y morfológica vi. Delimitación del contorno del tipo de movimiento soportado sobre imágenes.

c. Implementar la señalización de los sitios de alto riesgo por caída de material del sector entre Portal Salida del Túnel de Amaga (sic) e intercambiador camilo Ce.

2. Presentar los soportes relacionados con la divulgación y socialización de las medidas implementadas y/o a implementar para el manejo adecuado de las aguas de escorrentía en el tramo 12 de la UF2 entre el Portal salida de Amagá y el intercambiador de Camilo Ce, incluyendo la comunidad presuntamente afectada durante los eventos “avenidas torrenciales” reportados y las autoridades locales del municipio de Amagá. Lo anterior en cumplimiento de la Ficha PMA-SPC-02 Programa de información y participación comunitaria.

3. Presentar los soportes documentales de la inclusión dentro del Sistema de Atención al Usuario la trazabilidad y gestión realizada a las PQR presentadas por los siguientes peticionarios, en cumplimiento de la ficha PMA-SPC-02 Programa de información y participación comunitaria:

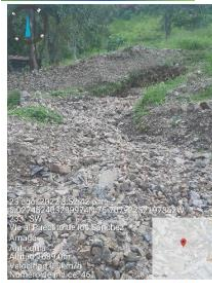
- a. Queja relacionada con la afectación del predio y la vía en reposición ubicado en la parte alta del Portal Salida del Túnel de Amagá. (Familia Agudelo)
- b. Queja por afectación de la vivienda debido al material de arrastre (Predio Las Tortugas)
- c. Queja por aumento del caudal de agua de las aguas de escorrentía, que ha afectado la vía de la vereda Guaymaral (sic) Victoria [...]” (negrilla fuera del texto).

129. Frente a los requerimientos 1 y 3, esa acta tiene anexa la siguiente cartografía y registro fotográfico que soporta “[...] las quejas relacionadas con posibles afectaciones por el manejo de aguas de escorrentía [...]”:

Radicado	Fecha	Descripción
2022144039 -1-000	13 de julio de 2022	Solicitud de acompañamiento por afectaciones de agua de escorrentía, canalización de agua y vertimientos causando daños en los sectores y predios aledaños de camilo C y área urbanas de Amaga
2022151194 -1-000	21 de julio de 2022	Afectación de la vía vereda Guaymaral por aguas de escorrentía que tienen origen en el proyecto concesión vial Pacífico 1
2022155489 -1-000	26 de julio de 2022	Daños en predio propiedad de la señora Victoria Eugenia Correa en el sector Los Aljibes



Radicación núm. 05001-23-33-000-2023-00955-01
Demandantes: Olga López Cortés y otros



Deslizamiento material tipo detrito Quebrada La Urbana parte alta



Deslizamiento material tipo detrito Quebrada Los Chorros parte alta



Deslizamiento material tipo detrito Quebrada Otília 2 parte alta



Deslizamiento material tipo detrito Quebrada Otília 1 parte alta



Deslizamiento material Quebrada La Serranía parte alta



Box Couvert de 1.5x1.5 OC86 en el K25+900 UF2 Tramo 12



Predio Las Tortugas parte baja de la OC86 en el K25+900 de la UF2 Tramo 12



Limpieza de Box Couvert de 1.5x1.5 en el K25+440 UF2 Tramo 12 Colmatación de obra hidráulica



Predio Las Tortugas parte baja de la OC86 en el K25+900 de la UF2 Tramo 12



[...]⁵⁸

130. En el plenario obra el documento denominado “[...] ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA INTERVENCIÓN DE QUEBRADAS SERRANÍAS, OTILIA 1, OTILIA 2 Y LOS CHORROS EN EL OTROSÍ N°1 AL CONTRATO ACP1-93-2022, SUSCRITO ENTRE LA SOCIEDAD COMERCIAL HIDROCONSULTA S.A.S., Y PROYECTOS DE INVERSIÓN VIAL DEL PACIFICO S.A.S. -PROINVIPACÍFICO S.A.S. [...]” de noviembre de 2022⁵⁹. Ese documento contiene el siguiente diagnóstico preliminar basado en el reconocimiento de campo:

“[...] Los flujos de detritos que caen sobre la autopista Conexión Pacífico 1 tienen como origen la combinación de diversos factores, algunos naturales y

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*



otros antrópicos. Tales procesos, en general, son muy antiguos y muestran algún grado de recurrencia cada cierto número de años.

Los principales **factores naturales** que inciden sobre la ocurrencia de los flujos son los siguientes:

Las condiciones geológicas de intenso fracturamiento y alto grado de meteorización de las rocas, que dan origen a suelos residuales de características mecánicas menores que la roca original, los cuales son altamente susceptibles a procesos de erosión.

- **La pendiente alta de las laderas que conforman las cuencas en estudio y la alta pendiente longitudinal de los cauces**, lo cual facilita el transporte de los detritos a lo largo del cauce principal hasta llegar a la doble calzada.

- **Alta permeabilidad del macizo rocoso y de los depósitos cuaternarios**, lo cual permite la infiltración, flujo subsuperficial y la exfiltración de grandes volúmenes de agua. La exfiltración se puede presentar en lugares de estabilidad crítica de las laderas.

- **Los procesos erosivos en el cauce de las quebradas** (socavación lateral y de fondo), también contribuyen con la generación de procesos de inestabilidad en las márgenes, los cuales a su vez producen materiales que serán transportados como nuevos flujos de detritos.

- **La variación en los patrones de la precipitación**, que implican aumentos en la intensidad, duración o frecuencia de las lluvias, las cuales saturan el terreno, generan erosión laminar, en surcos y cárcavas, socavación y transportan los detritos.

El incremento en la recurrencia observada en el último año y medio, en el cual han ocurrido varios eventos en cada una de las cuencas, que han generado afectaciones a la comunidad y a la doble calzada, tienen origen en los siguientes factores antrópicos que fueron observados durante los recorridos de campo.

Factores antrópicos

- **Deforestación de las cuencas.** En la parte alta de todas las cuencas y en la parte media de las cuencas de Los Chorros, Serranías y la quebrada del K 18+050, se evidenció la pérdida de cobertura vegetal de tipo arbustiva y arbórea para la conformación de pasturas para ganado. Esto ocasiona que los suelos tengan menor capacidad de retener y amortiguar los picos de precipitaciones y de escorrentía, con lo que se facilitan los procesos de erosión y cárcavamiento.

- **Uso de los suelos para pastoreo.** El pastoreo genera un endurecimiento superficial del suelo, ocasiona surcos por los que se acelera la erosión laminar y evita que la vegetación natural se recupere. Todo ello contribuye a la ocurrencia de procesos de remoción en masa. Un caso evidente es el de la quebrada Serranías; en el predio donde se encuentra la cárcava que da origen a los flujos se observaron hasta 15 cabezas de ganado, las cuales deambulaban muy cerca del borde de la cárcava, aumentando los desprendimientos de material.

- **Deficiencias en el manejo del drenaje**, principalmente en el carretable que da acceso al sector de “Los Pueblos”. Dicho carretable carece de obras de cruce para las quebradas, por lo que, en especial cuando ocurren avalanchas que depositan material sobre esa vía, los flujos se desvían y se desbordan sobre el talud inferior por sitios diferentes al cauce, generando cárcavas. Adicionalmente, aunque existen algunas alcantarillas a lo largo del carretable, dicha vía no cuenta con obras de drenaje longitudinal, como cunetas, canales o vallados, por lo que los flujos de agua



se empozan en algunos sectores, generando infiltraciones y aumentando la inestabilidad de los suelos. [...]” (negrilla fuera del texto).

131. La sociedad titular del licenciamiento presentó como parte del citado estudio un análisis multitemporal de procesos de inestabilidad, en el que se describen los resultados de la trazabilidad de una serie de fotografías aéreas, imágenes de satélite y de un ortomosaico construido a partir del registro con Drone. Ese análisis abarca un periodo de treinta y dos (32) años comprendido entre 1990 y 2022, del cual se concluye lo siguiente:

“[...] En el periodo evaluado desde 1990 hasta el 2022 se llevó a cabo el proceso de intervención antrópica de las cuencas de las quebradas estudiadas, se retiró gran parte de la cobertura boscosa protectora, únicamente prevalecen algunos bosques de galería en la parte alta de las cuencas.

•La cobertura boscosa fue reemplazada por pastos y los predios fueron destinados a ganadería. El pastoreo de ganado en las laderas generó la conformación de terracetos y procesos locales de erosión leve a severa.

•En el sector de Camilo C, aumentó la urbanización, se construyó la vía de acceso al pueblito de Los Sánchez, que cortó la continuidad de las laderas de las cuencas de las quebradas, y modificó localmente los patrones de flujo de agua superficial, aumentando los procesos erosivos.

•La presencia de un proceso importante de remoción en masa en la parte baja de la quebrada Los Chorros generó un cono aluvial que colmató el cauce original y dio lugar a un cambio en la dirección de flujo de agua, hacia el SE, integrándose a la red de flujo de la quebrada Otilia 1.

•Los procesos morfodinámicos presentes corresponden a procesos erosivos, tipo erosión concentrada y difusa, que se manifiestan por la presencia de erosión laminar y en cárcavas y deslizamientos superficiales, **procesos que se presentan en sectores desprovistos de vegetación, y corresponde a eventos asociados a flujo de agua lluvia, aunque se evidencia el aumento de los procesos erosivos en las márgenes de la quebrada.**

•La presencia de **lluvias fuertes en sectores desprovistos de vegetación arbórea en las cuencas de las quebradas evaluadas intensifica los procesos erosivos y detona procesos de flujo de detritos en las laderas**, estos procesos de remoción en masa se mueven a través del cauce de las quebradas y llegan hasta la parte baja, donde transcurre el proyecto de la doble calzada. [...]” (negrilla fuera del texto).

132. El acápite de conclusiones del informe final elaborado por Hidroconsulta S.A.S. en febrero de 2023 es del siguiente tenor:

“[...] 20.1 DE LA PROBLEMÁTICA

• Los resultados de los estudios realizados indican que la problemática asociada a los flujos de detritos que **afectan la operación e integridad de la doble calzada están asociados a condiciones naturales tales como la geología, la topografía y la precipitación, la cual ha estado aumentando en los últimos años; adicionalmente, tales factores se ven aumentados por factores antrópicos tales como la deforestación y el pastoreo, los cuales hacen que la problemática se incremente en magnitud y recurrencia.**



20.2 DE LOS ESTUDIOS HIDROLÓGICOS.

• De acuerdo con los registros disponibles en las tres estaciones analizadas, se observó que **las precipitaciones máximas mensuales tienen una tendencia ascendente, lo cual confirma que tales precipitaciones, en general son cada vez mayores en los últimos años, lo que puede estar relacionado con el aumento en la recurrencia de los procesos de remoción en masa y flujos de detritos.**

• **A partir de los métodos hidrológicos implementados se estimaron caudales de diseño para periodos de retorno de entre 2 y 100 años para cada una de las seis quebradas. Los Chorros genera los mayores caudales con valores de 7.3 m³/s para Tr de 2.33 años y 19.5 m³/s para Tr de 100 años. La quebrada Otilia 2 genera los menores caudales, con valores de 1 m³/s para Tr de 2.33 años y 2.8 m³/s para Tr de 100 años.**

20.3 DEL ESTUDIO GEOLÓGICO Y GEOTÉCNICO

• En el periodo evaluado desde 1990 hasta el 2022 se llevó a cabo el proceso de intervención antrópica de la cuenca de las cuatro quebradas estudiadas, se retiró gran parte de la cubierta vegetal arbórea presente en los cauces y zonas aledañas, únicamente prevalecen algunos bosques de galería en la parte alta de las cuencas.

• La cubierta vegetal arbórea fue reemplazada por pastos y se destinaron los predios a la ganadería, el pastoreo de ganado en las laderas generó la conformación de terracetos y procesos locales de erosión leve a severa.

• En el sector de Camilo Ce, **aumentó la urbanización, se construyó la vía de acceso al pueblito de los Sánchez, que cortó la continuidad de las laderas de las cuencas de las quebradas, y modificó localmente los patrones de flujo de agua superficial, aumentando los procesos erosivos.**

• La presencia de un proceso importante de remoción en masa en la parte baja de la quebrada Los Chorros **generó un cono aluvial que colmató el cauce original y dio lugar a un cambio en la dirección de flujo de agua, hacia el SE, integrándose a la red de flujo de la quebrada Otilia 1.**

• Los procesos morfodinámicos presentes corresponden a procesos erosivos, tipo erosión concentrada y difusa, que se manifiestan por la presencia de erosión laminar y en cárcavas y deslizamientos superficiales, procesos que se presentan en sectores desprovistos de vegetación, y corresponde a eventos asociados a flujo de agua lluvia, aunque se evidencia el aumento de los procesos erosivos en las márgenes de la quebrada.

• **La presencia de lluvias fuertes en sectores desprovistos de vegetación arbórea en las cuencas de las quebradas evaluadas intensifica los procesos erosivos y detona procesos de flujo de detritos en las laderas, estos procesos de remoción en masa se mueven a través del cauce de las quebradas y llegan hasta la parte baja, donde transcurre el proyecto de la doble calzada.**

• Los procesos de remoción en masa reconocidos en la zona de estudio corresponden a flujos de detritos acompañados de erosión. **Estos procesos se presentan asociados procesos de erosión severa con presencia de cárcavas que en temporadas de lluvias se convierten en flujos de detritos y tienen como factores contribuyentes la mala calidad del macizo rocoso (rocas de calidad muy mala de Diorita de pueblito), así como la pérdida de vegetación primaria y su reemplazo por zonas de pastoreo para uso de ganadería extensiva.**



- Se registraron en total 10 flujos, en la quebrada Serranía se presenta un flujo, en la quebrada Otilia 2 se presentan 2 flujos, en la quebrada Otilia 1 se presentan 3 flujos y en la quebrada Los Chorros se presentan 4 flujos.
- Como parte del estudio geotécnico se evaluó la propagación de del flujo de detritos en cada una de las quebradas. Para ello, se determinaron las áreas de fuente, las zonas de propagación y las zonas de depósito mediante un análisis multicapa, y se realizó la validación de las zonas de transporte y depósito mediante un programa de modelación numérica libre.
- **Para las quebradas Serranías, Otilia 2, Otilia 1, Los Chorros y Urbana se encontró que la propagación que presentarán los flujos que se generen desde la parte alta llegan fácilmente hasta la vía nacional, afectando viviendas, zonas de ganadería y de cultivos. El análisis con el modelo de elevación del año 2010 permite afirmar que las condiciones para que ocurra este tipo de procesos no está condicionado por la construcción de la doble calzada, sino que está condicionado por la topografía, la cobertura de la zona, las condiciones de drenaje y los materiales superficiales.**
- En la quebrada Cajones no se encontró una amenaza alta ante flujo de detritos; sin embargo, la quebrada socava suelos residuales arcillosos de la formación Amagá y depósitos de vertiente, generando el empinamiento de las orillas y detonando deslizamientos a lo largo de las márgenes. Aunque estos procesos son inicialmente superficiales, pueden evolucionar y retroceder, aumentando su profundidad y su área de afectación.

20.4 DE LOS ESTUDIOS HIDRÁULICOS

- En general, de acuerdo con el modelo hidráulico unidimensional realizado para los caudales líquidos de las seis quebradas se observa que las velocidades máximas de los flujos varían entre 2 m/s y 4 m/s, para periodos de retorno de 100 años.
- **Para la condición con obras, en los sitios en donde se proyecta la construcción de los diques transversales tipo azud se observan reducciones de velocidad que son del orden del 80% del valor inicial para la condición sin obras, con lo cual se reduce el transporte de sedimentos, los procesos de erosión y socavación.**

20.5 DEL PLAN DE INGENIERÍA

- Como resultado de los análisis, los modelos realizados, el planteamiento de alternativas y las discusiones interdisciplinarias con el cliente, se seleccionó y diseñó **el plan de ingeniería más adecuado para mitigar los procesos de inestabilidad y los flujos de detritos que afectan la operación de la doble calzada en su cruce con cada una de las cuatro quebradas analizadas.**
- El plan de ingeniería contempla la utilización de obras de drenaje transversal y longitudinal para la carretera a Los Pueblitos, así como diques en gavión, diques en ciclópeo, diques y jarillones en suelo reforzado, pilotes, anclajes, pernos, estabilizaciones con concreto lanzado, biomantos, trinchos, perfilados, reforestación, reconformaciones, canales y estructuras de disipación. Como se puede observar, se utilizó una gran cantidad de elementos en función de las características particulares de cada cuenca y sus problemáticas asociadas.
- **El material extraído de la excavación o que requiera ser removido del cauce o el talud puede ser ubicado en la carga de aguas arriba del dique, con el fin de generar una sedimentación inicial artificial.**

- *Las obras de protección del lecho y laterales de acompañamiento son fundamentales para la estabilidad de los diques, por lo cual deberán ser construidas como un todo de acuerdo con los planos de diseños.*
- *En el momento de la construcción y una vez se realice la excavación para cada dique, se debe verificar el empotramiento lateral y de fondo de cada estructura, con el fin de garantizar su estabilidad. En todo caso tales empotramientos no pueden ser menores a un metro.*
- ***La adecuación de las estructuras de encole para las quebradas Otilia 1, Otilia 2 y Serranías tienen como finalidad mejorar la condición de entrega de los caudales líquidos a las alcantarillas de paso de la doble calzada.***
- ***El éxito de toda obra hidráulica depende en gran medida del mantenimiento que se le provea, ya que están expuestas a un ambiente dinámico y agresivo; por tal razón, es necesario realizar después de la construcción inspecciones después de cada época invernal o después de la ocurrencia de una creciente extraordinaria, con el fin de determinar las posibles medidas de mantenimiento y/o complementarias requeridas.***
- ***Es necesario emprender un plan de reforestación de las cuencas y de sensibilización con las comunidades aledañas, en procura de recuperar la cobertura natural original y su capacidad de retención y amortiguamiento de la precipitación y los picos de escorrentía; así mismo, se debe evitar el pastoreo dentro de las microcuencas y en los sectores de los deslizamientos activos. [...]”*** (negrilla fuera del texto).

133. Frente al diagnóstico de la problemática CORANTIOQUIA en el informe técnico de 19 de diciembre de 2022 reportó:

“[...] Vía a vereda Guaymaral (sic)

En este punto se observa la descarga de las aguas de escorrentía que son conducidas por el proyecto vial Pacífico II hacia y por la vía que conduce a la vereda Guaymaral (sic). Por testimonio de funcionarios de la alcaldía de Amagá, la concentración de los flujos provenientes de la ladera occidental por parte de las obras de la doble calzada ha ocasionado las graves afectaciones a la vía de esta vereda.

Sobre este punto se observó que la vía que conduce del casco urbano a la vereda Guaymaral (sic) fue afectada en su totalidad (Figura 7), condición que no permite el paso de forma segura de la comunidad que transita este paso. En visita de campo, se observó que la comunidad hace uso del poco terreno disponible para el tránsito de motocicletas (Figura 8).

Cabe resaltar que, según la cartografía oficial de Corantioquia, el drenaje que corre por la vía a la vereda Guaymaral (sic) corresponde al de la quebrada La Otilia 1 (Figura 1).



Figura 7. Afectaciones observadas a la vía a la vereda Guaymaral, municipio de Amagá.



Figura 8. Tránsito de motocicletas sobre el terreno remanente de la vía Guaymaral - Amagá.



[...] Sobre la vía que conduce del casco urbano de Amagá a la vereda Guaymaral, se observó la pérdida de la banca, lo cual estaría asociado al inadecuado manejo de las aguas de escorrentía que fluyen por un costado de esta vía de la quebrada La Otilia 1. Por testimonio de los acompañantes de la administración local, se estima que este afluente luego de la construcción del proyecto de doble calzada Pacífico II, aumentó su caudal de forma significativa, lo que excedió la capacidad hidráulica de las obras de cruce que se tenían proyectadas para dicho afluente.

4. Recomendaciones

Al municipio de Amagá:

- Avanzar con la actualización de los instrumentos de planificación municipal, entre ellos el Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT-, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres -PMGRD- y la Estrategia municipal de Respuesta a la Emergencia -EMRE-, toda vez que, serán estos los instrumentos de dar los lineamientos frente a la ocupación del territorio en relación con las amenazas por fenómenos naturales.

- Entre tanto la administración municipal no tome las medidas de fondo de la problemática analizada, se debe realizar un monitoreo permanente en los puntos críticos con el fin de verificar constantemente la progresión de las inestabilidades y prever la generación de nuevos procesos morfodinámicos, de manera que éstas puedan ser reportadas a tiempo a la comunidad, al concejo municipal de gestión del riesgo de desastres -CMGRD- y a los organismos de socorro, evitando así la pérdida de vidas humanas.

A la Concesionaria Pacífico II:

- Adelantar los estudios geológicos, geomorfológicos, geotécnicos, hidrológicos e hidráulicos de detalle para las cuencas de los drenajes en los puntos críticos visitados que entreguen, entre otros, como productos finales los diseños de las obras para la mitigación de la amenaza por movimientos en masa, avenidas torrenciales y flujos de detritos, las cuales representan afectaciones directas para el proyecto vial y las comunidades aledañas a los puntos reportados en el presente informe.

- Realizar los estudios hidrológicos e hidráulicos la cuenca del afluente La Otilia 1, de manera que se determine el aumento de caudales posterior a la construcción de las obras hidráulicas del proyecto vial Pacífico II y que entreguen como productos de estos estudios: los diseños de las obras y los costos asociados a estas para el restablecimiento y/o la reconstrucción definitiva a partir de la intercepción de dicho drenaje con la vía a la vereda Guaymaral (sic). [...]” (negrilla fuera del texto).

134. Mediante oficio con radicación 2023043080-1-000 de 3 de marzo de 2023, COVIPACÍFICO S.A.S. informó a la ANLA que contrató el estudio “[...] elaboración de los estudios y diseños para la intervención de quebradas Serranías, Otilia 1, Otilia 2, Los Chorros, Cajones y Urbana [...]”. A partir de los resultados de este estudio se determinó la necesidad de intervenir los cauces para mitigar los fenómenos de erosión, socavación y arrastre de material. Por ende, se solicitó incluir como parte del plan de inversión forzosa del 1%, las obras de rehabilitación y recuperación de seis (6) cauces para el manejo de fenómenos erosivos y arrastre de material que han afectado la comunidad de “Camilo C”, su infraestructura y el corredor de la doble calzada.



135. En oficio 2023044040-1-000 de 6 de marzo de 2023, la sociedad solicitó autorizar la modificación de la Resolución 1469 de 2019, para validar ese proyecto de inversión como parte de la línea de inversión 2 del plan de inversión forzosa del 1% del proyecto Autopista Conexión Pacífico 1. Esa solicitud tenía anexo los resultados del estudio hecho entre el portal de salida del túnel de Amagá y el intercambiador de “Camilo C” correspondiendo al tramo 12 de construcción del corredor doble calzada, entre las abscisas K25+200 a K26+600 en la unidad funcional 4.

136. En el concepto técnico 2775 de 24 de mayo de 2023, acogido mediante Auto 5569 del 21 de julio de 2023, la ANLA recopiló los resultados de la visita realizada entre el 21 y 24 de marzo de 2023. Entre las obligaciones pendientes de cumplimiento se encuentra:

“[...] 1. Presentar evidencia documental de la atención a la petición incoada por la comunidad del corregimiento Camilo Ce, relacionada con estudiar y ejecutar otra posible solución de movilidad peatonal, que comunique entre el sector de la 80 y la iglesia, disminuyendo el recorrido, adecuando señalización de acceso a sitios de interés ecológico y cultural; contar con mayor número de paraderos y que estos sean en formato ecológico, en cumplimiento de la medida 2 de la ficha de manejo PMA-SPC-02 Programa de información y participación comunitaria, del literal e) del numeral 13 del artículo segundo del Auto 10315 de 23 de octubre de 2020 y del numeral 4 del artículo cuarto del Auto 8876 del 19 de octubre de 2021 y el numeral 8 del artículo primero del Auto 6557 de 11 de agosto de 2022.

[...] 3. Realizar las obras de mantenimiento correspondientes a la vía de acceso veredal Camilo C – Los Aljibes, entre las coordenadas magna sirgas origen único: E4700855.92 N2223995.9 y E4700874.72 N2223893.68 por el inadecuado manejo de las aguas de escorrentía de las obras del proyecto Conexión Pacífico 1, garantizando el manejo adecuado de las mismas sin generar afectaciones a los usuarios y propietarios de los predios, en cumplimiento del numeral 1 del artículo primero del Auto 10760 del 14 de diciembre de 2021.

*[...] 21. Presentar los soportes de la implementación de las obras de drenaje que garanticen el flujo **adecuado del agua de las 11 obras hidráulicas construidas en el tramo 12 de la UF2**, teniendo en cuenta el análisis de posibles soluciones presentado, en cumplimiento de los numerales 6 y 12 del artículo quinto de la Resolución 510 del 13 de mayo de 2016 y del literal a) del Acta 592 del 09 de septiembre del 2022 [...]”* (negrilla fuera del texto).

137. Mediante Resolución 1812 de 17 de agosto de 2023, la ANLA aceptó la ejecución del proyecto denominado “[...] *Diagnóstico, diseño e implementación de obras de rehabilitación y recuperación de 6 cauces para el manejo de fenómenos erosivos y arrastre de material que generan riesgos a la comunidad de Camilo Cé y afectaciones a la infraestructura de servicios públicos, vías veredales y corredor doble calzada [...]*” en las quebradas La Urbana, los Chorros, Otilia 1, Otilia 2 y Serranía, en el marco del plan de inversión forzosa del 1%, dentro de la línea de inversión 2 aprobada.



Radicación núm. 05001-23-33-000-2023-00955-01
Demandantes: Olga López Cortés y otros

138. La ANLA en el acta 297 de 24 de mayo de 2024 reiteró a la sociedad CONCESIÓN VIAL DEL PACIFICO S.A.S., el cumplimiento de las siguientes obligaciones y/o requerimientos ambientales, en los términos y condiciones establecidos en los actos administrativos que se enuncian a continuación:

[...]

REQUERIMIENTO	ARGUMENTACIÓN DEL TITULAR DEL INSTRUMENTO DE MANEJO Y CONTROL AMBIENTAL	REQUERIMIENTO DEFINITIVO.
REQUERIMIENTO 2 Presentar los soportes de la implementación de las obras de drenaje que garanticen el flujo adecuado del agua de las 11 obras hidráulicas construidas en el tramo 12 de la UF2, teniendo en cuenta el análisis de posibles soluciones presentado, establecido en los numerales 6 y 12 del artículo quinto de la Resolución 510 del 13 de mayo de 2016, en cumplimiento del literal a) del requerimiento 1 del Acta 592 del 09 de septiembre del 2022 y el numeral 21 del artículo primero del Auto 5569 del 21 de julio de 2023.	La sociedad CONCESIÓN VIAL DEL PACIFICO S.A.S. no hizo observaciones ni solicitó aclaraciones sobre el contenido del requerimiento, y manifestó que darán respuesta a la información aquí requerida.	El requerimiento se mantiene en los términos y literalidad inicialmente expuesta.

[...]

REQUERIMIENTO	ARGUMENTACIÓN DEL TITULAR DEL INSTRUMENTO DE MANEJO Y CONTROL AMBIENTAL	REQUERIMIENTO DEFINITIVO.
PLAN DE INVERSIÓN FORZOSA DEL 1% REQUERIMIENTO 8 Presentar soportes de los avances y/o gestiones adelantadas respecto a la ejecución de la Actividad 3 correspondiente a la "Recuperación de la calidad del agua de las cuencas de la quebrada Sinifaná y el río Amagá, a través de la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas", de acuerdo con el cronograma presentado y aprobado por esta Autoridad para la aceptación y cierre de la actividad 3 como parte de la inversión del 1%. En cumplimiento del artículo quinto de la Resolución 1469 del 23 de julio de 2019 y modificado por el artículo cuarto de la Resolución 2178 del 1 de noviembre de 2019.	La sociedad CONCESIÓN VIAL DEL PACIFICO S.A.S. , pone en conocimiento como aclaración respecto a los requerimientos 8, 9, 10, 11 y 12, relacionados sobre la línea de inversión 3, y que se refieren a la construcción de dos plantas de tratamiento de aguas residuales en los puntos mencionados, que estas obras dependen de la disponibilidad de recursos. Este plan y el desarrollo de la actividad está supeditado a que se genere la liquidación de la obligación de inversión del 1%, y su avance depende de la disponibilidad de estos recursos. En estos momentos están buscando otras estrategias viables financieramente. Si bien, el municipio tiene conocimiento de esta información, a la fecha no se ha realizado ningún acuerdo. Concluye indicando que realizará las aclaraciones correspondientes y presentará respuesta al requerimiento. La ANLA aclara que se requiere que obre en el expediente la documentación que soporte los avances realizados en el desarrollo de esta actividad.	El requerimiento se mantiene en los términos y literalidad inicialmente expuesta.

[...].

139. En el plenario se encuentra el dictamen pericial rendido en el proceso por Hidrased S.A.S. Ese documento describe las causas de la problemática así:

"[...] Como parte de la construcción del proyecto, en el tramo 12.2 se ejecutaron diferentes obras de drenaje para el manejo de las aguas de escorrentía entre las abscisas K25+700 y K25+910, las cuales incluyen canales y alcantarillas. Es importante destacar que, aunque Covipacífico construyó las obras, no realizó la conexión debido a que las obras no estaban finalizadas por la negativa de los propietarios. Sin embargo, la comunidad realizó la conexión de las obras, posterior a los eventos de junio, durante el segundo semestre de 2022.

[...] 5.1. Causas raíces



Respecto a las causas raíz, se revela una interacción de diversos factores que han podido contribuir al deslizamiento registrado. Se destacan cuatro principales causas: altas precipitaciones, cambio de cobertura, pendientes, y geología.

• La primera causa del análisis se centra en las precipitaciones acumuladas en la zona de estudio, las cuales desempeñan un papel crucial en la saturación del suelo y el consiguiente aumento del riesgo de deslizamientos y cárcavas. Según la metodología propuesta por (Osorio, 2006), se establece que la combinación más probable de lluvias que puede desencadenar el flujo de detritos en Colombia consiste en una precipitación del día del evento con una magnitud entre 0 y 21 mm, antecedida por lluvias de 15 días con magnitud de 115 a 230 mm, precipitación de 30 días con magnitud de 321 a 475 y lluvia de 60 días entre 573 a 843 mm. Al realizar este análisis para el mes de junio de 2022, fecha del evento en la estación LA SALADA y FREDONIA se presentaron diversas combinaciones de lluvias en el mes de junio que podrían desencadenar un flujo de detritos.

[...] Se examinaron los 60 días previos a la fecha del evento con el propósito de evaluar el valor acumulado registrado en esa fecha. Es evidente que durante ese periodo se experimentó un evento de precipitación de gran magnitud para el año 2022, lo que desencadenó deslizamientos en la zona de estudio. Estos hallazgos sugieren la ocurrencia de un evento de gran magnitud durante dicha temporada.

• Como segundo factor desencadenante del deslizamiento y aparición de cárcavas se tiene el cambio de cobertura vegetal por el que ha pasado la zona de estudio. Para analizar esto, se extrajeron imágenes satelitales obtenidas de Google Earth de los años 2007, 2014, 2020 y 2024, en donde se puede observar la variación en la cobertura vegetal de la zona de estudio. En estas imágenes se puede ver cómo ha disminuido la superficie cubierta por bosques y han aumentado los pastizales y zonas urbanizadas. Adicionalmente, es crucial destacar que, en las partes altas de las cuencas consideradas en la zona de estudio, así como en las partes medias de las cuencas Los Chorros y Serranías, se ha observado una significativa pérdida de cobertura vegetal arbustiva y arbórea debido a la conversión de estas áreas en pasturas para ganado.

Esta modificación en la cobertura vegetal reduce considerablemente la capacidad del suelo para retener agua y amortiguar los picos de precipitación y escorrentía. La disminución en la capacidad de retención hídrica del suelo incrementa la susceptibilidad a la erosión hídrica y facilita la formación de cárcavas. Este fenómeno se traduce en una mayor vulnerabilidad de la zona a procesos erosivos intensificados, afectando la estabilidad del terreno y la integridad del ecosistema local.

[...] El tercer factor que desencadenó el deslizamiento se atribuye a la pendiente en la zona de estudio, la cual se identifica como un elemento crítico. Esta variable ejerce una influencia directa en el comportamiento del flujo de agua y la erosión del terreno.

[...] De acuerdo con la clasificación de pendientes presentada se concluye que la mayor parte de la zona de estudio presenta pendientes mayores al 35%. Esto indica que esta categorización, junto con otros factores como la composición geológica del suelo y los cambios en la cobertura vegetal, aumenta significativamente el riesgo de deslizamiento en la zona de estudio.

• El cuarto factor que desencadenó el deslizamiento se atribuye a elementos geológicos de la zona de estudio, donde el comportamiento de los materiales es fuertemente influenciado ante la interacción con flujos de agua, lo cual provoca procesos morfodinámicos intensos en el terreno.

[...] Diseño y construcción de las obras



Se evaluó la capacidad de las obras las estructuras de drenaje transversal de las obras: ODT 25.37, ODT 25.44 y 25.81, ODT 25.69 y ODT 25.90 y obras complementarias utilizando la ecuación de Manning, la cual es fundamental en la hidráulica de canales abiertos y conductos parcialmente llenos. La ecuación de Manning permite calcular la velocidad del flujo y el caudal en función de la rugosidad del conducto, el radio hidráulico y la pendiente del canal.

De acuerdo con los cálculos (ver Anexo 2 3), se pudo concluir que las obras construidas por COVIPACIFICO en el tramo 12.2 de la vía doble calzada han sido técnicamente ejecutadas de manera correcta, en conformidad con los estándares normativos establecidos, cumpliendo con las dimensiones básicas para evacuar caudal de escorrentía en la zona. Esto asegura la capacidad estructural de las obras y previene posibles problemas como la socavación, sin generar afectaciones en los predios vecinos. De esta manera, se garantiza la seguridad y eficiencia de la infraestructura hidráulica. Es importante señalar que la construcción de las obras inició en el 2021 y continúan en curso, sin embargo, se han presentado dificultades en la gestión de los permisos necesarios para intervenir los predios requeridos. Estos problemas han generado un impacto significativo en el avance y la finalización de las obras planificadas.

5.2. Modificaciones en la red de drenaje y aguas de escorrentía

Se realizó un trazado de la red de drenaje de la zona de estudio para los años 2014 (previo a la obra), 2020 (durante la construcción de la obra) y 2023, con el fin de realizar un análisis multitemporal; este trazado, incluyó la quebrada Serranías, Otilia 1, Otilia 2 y Los Chorros. Se puede observar que desde el año 2020 se aprecian cambios en la red drenaje al oriente de la vía concesionada. Las quebradas Los Chorros y Otilia 2 sufrieron modificaciones a sus cauces, consecuencia de la urbanización de la zona, la cual se realizó sobre el antiguo cauce de la quebrada Los Chorros. Producto de lo anterior, se condujeron las aguas de estas corrientes sobre la vía veredal ubicada al oriente de la vía concesionada. La quebrada Otilia 1 también sufrió cambios en su alineamiento en la margen oriental de la nueva vía, pasando en un tramo sobre la misma vía veredal por las que fueron conducidas las quebradas Los Chorros y Otilia 2. Por último, la quebrada Serranías no presentó mayores cambios en su alineamiento.

Para el año 2023, la mayoría de las estructuras de desvió ya estaban operativas, uniendo las aguas de las cuatro quebradas estudiadas y entregándolas sobre el cauce natural de la quebrada Los Chorros, ya que como se mencionó anteriormente, la comunidad realizó la conexión de estas obras. Se observa que las aguas provenientes de los cuatro drenajes de la zona de estudio convergen en una única zona que atraviesa el punto donde ocurrió el deslizamiento. Las aguas de las quebradas Los Chorros y Otilia 2 se conducen en un tramo sobre la vía veredal, adicionalmente, estas quebradas experimentaron alteraciones en sus cursos debido a la urbanización en la zona. [...]

5.3. Origen de las aguas

Se realizó un análisis del origen de las aguas que incidieron en los deslizamientos y las cárcavas presentadas. Se concluye que el origen de las aguas es de forma natural, ya que en la zona fluyen los drenajes de las quebradas los Chorros, Otilia 1, Otilia 2 y Serranías. El agua fluye por gravedad, desde los puntos más elevados hacia los más bajos.

De acuerdo con la red de drenaje obtenida del IGAC, se puede observar que la zona donde ocurrió el deslizamiento se encuentra dentro del cauce natural histórico de la



quebrada los Chorros, lo que indica que este sitio actúa como una vía de escurrimiento natural. Considerando una representación 3D del terreno, se realiza análisis del comportamiento del flujo y se puede observar que las aguas que caen sobre la cuenca drenan naturalmente hacia los puntos más bajos, es decir, hacia el lugar donde se presentó el deslizamiento, un comportamiento que se mantendría incluso sin la construcción de la doble calzada. [...] (negrilla fuera del texto).

140. A la pregunta sobre ¿cuál fue la causa determinante que provocó los deslizamientos de tierra y las cárcavas que se presentaron en el sector de Guaimaral?, el dictamen concluye que los deslizamientos y la formación de cárcavas no obedecen a una causa única, sino a la convergencia de múltiples factores de carácter natural y antrópico. Entre los elementos naturales se destacan la ocurrencia de lluvias intensas y prolongadas, las condiciones geológicas del terreno y las pendientes pronunciadas que favorecen la inestabilidad. A ello se suma la dinámica hidrológica propia de las microcuencas presentes en la zona.

141. Adicionalmente, el peritaje identifica factores antrópicos relevantes, como la deforestación y las actividades agropecuarias que redujeron la cobertura vegetal y alteraron el comportamiento hidráulico del suelo.

142. Frente a la pregunta asociada a determinar si las obras hidráulicas construidas por COVIPACÍFICO S.A.S. están técnicamente ejecutadas y son adecuadas para el manejo de las aguas de escorrentía en el sector del tramo 12.2 de la vía doble calzada, de manera que se eviten las afectaciones en predios colindantes por la sobre saturación del suelo, el análisis técnico evidencia que las obras cumplen con criterios de diseño y ejecución adecuados desde el punto de vista ingenieril.

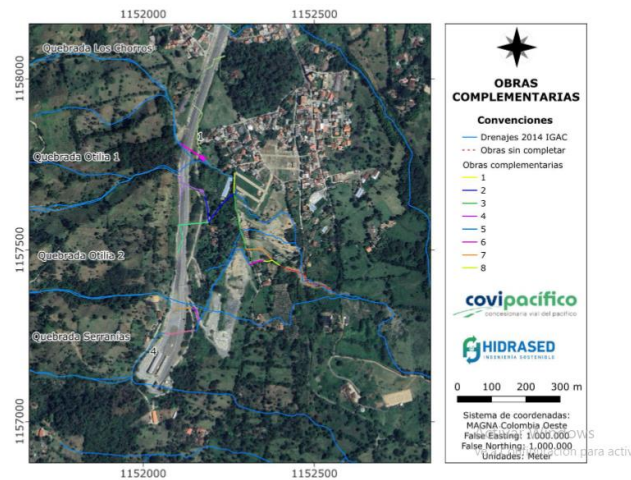
143. No obstante, el dictamen resalta que dichas obras no operaban como un sistema integral completamente articulado al momento de los hechos, debido a limitaciones en su conexión y en la gestión predial necesaria para su finalización. Esta situación afectó su capacidad de respuesta frente a eventos extremos, reduciendo su eficacia global en la mitigación de los procesos de saturación del suelo.

144. El dictamen también reconoce que el diseño hidráulico es técnicamente viable. Sin embargo, su efectividad depende de factores adicionales como la ejecución completa de las obras y las condiciones externas del entorno. Sobre el particular se destaca:

[...] Tal como se indicó en el numeral 4.2 las obras construidas por COVIPACIFICO se ejecutaron de manera técnica correctamente y conforme a los estándares normativos establecidos. Esto garantiza la capacidad estructural de las obras y previene problemas potenciales, como inundaciones o socavaciones, sin causar afectaciones en los predios vecinos.

En la Figura 4.30 se pueden observar las obras diseñadas para permitir el paso del agua, incluso con las alteraciones antrópicas causadas por el cambio de uso del suelo por parte de los propietarios, lo cual modificó los alineamientos de las fuentes naturales, tal como se menciona en el numeral 4.4. Es importante destacar que la obra no completada, mostrada en rojo punteado, se encuentra precisamente en el

lugar donde ocurrió el deslizamiento. Esta falta de finalización se debió a la negativa de los propietarios a permitir su culminación. Las obras estaban diseñadas para canalizar las aguas hacia el cauce natural histórico, facilitando así el manejo adecuado de la escorrentía.



[...].”

145. El dictamen al estudiar cuál es el aporte causal del uso y ocupación del suelo y de las actividades agrícolas que desarrollan los habitantes del sector colindante a la vía de Guaimaral en los deslizamientos de tierra y las cárcavas que se presentaron, establece que ese uso tuvo una incidencia significativa en la generación de los deslizamientos. En particular, la transformación de la cobertura vegetal por actividades como la ganadería y la deforestación modificó las condiciones naturales del terreno, disminuyendo su capacidad de infiltración y aumentando la escorrentía superficial.

146. Sobre el origen de las aguas que incidieron en los deslizamientos y cárcavas presentadas en el sector de Guaimaral, el peritaje concluye que las aguas involucradas en los procesos de deslizamiento provienen principalmente de la escorrentía superficial generada en las microcuencas que drenan hacia el sector de Guaimaral. Asimismo, se destaca que el aporte hídrico es de carácter difuso y responde a la dinámica natural del drenaje de la zona.

147. El análisis pluviométrico evidencia que, durante el periodo en que ocurrieron los deslizamientos, se registraron precipitaciones significativamente superiores a los promedios históricos. En consecuencia, el dictamen establece que las lluvias intensas y prolongadas actuaron como un factor detonante fundamental del evento, al generar saturación del suelo y aumentar los caudales de escorrentía, lo que favoreció la ocurrencia de los deslizamientos y cárcavas.

148. Las conclusiones del informe pericial, a su vez se acompasan con lo dicho por la Ingeniera Leidy Carvajal en la sustentación del dictamen sobre la suficiencia de las obras hidráulicas ejecutadas por COVIPACÍFICO S.A.S., la naturaleza del fenómeno y la incidencia de las obras adelantadas por la concesionaria, veamos:



[...] PREGUNTA: ¿Esas obras hidráulicas, de acuerdo a su conocimiento, usted pudo identificar si son idóneas para evacuar las corrientes de agua provenientes de la ladera arriba de la vía [...] son adecuadas?

RESPUESTA: Sí, son adecuadas, se chequeó con toda la metodología de INVIAS, con la ecuación de Manning, con pendientes y con todo y son adecuadas.

[...] PREGUNTA: ¿usted concluye que la construcción de la vía ningún, en 0 eventos, en ninguno, la construcción de la vía influyó en esa desestabilización de la masa geológica?

RESPUESTA: De acuerdo y lo comentaba yo que sino hubiese existido Covipacífico en el sector igual se hubieran presentado estos deslizamientos. (...) Estando Covipacífico o no estando Covipacífico, con la deforestación que estaba y con las lluvias que se presentaron se hubiera dado el mismo problema, además de que no fue un problema local como lo especifiqué al principio fue una calamidad pública (...) hubieron sectores en donde no estaba Covipacífico y también fueron afectados, con el evento de esa noche y esa madrugada

[...] PREGUNTA: Yo le hago otra pregunta, usted acaba de mencionar que la construcción de la vía, de la doble calzada pudo haber tenido efectos positivos, yo quiero que usted le informe al Despacho ¿qué efectos positivos tuvo la construcción de la vía para ese sector además de lo obvio, la transitabilidad ?

RESPUESTA: Algo muy valioso y algo importante que era como les comentaba (...) si la vía, lo que caiga aquí sobre esta vía lo va a manejar por una cuneta y se lo va a transmitir de manera adecuada [...], sin la existencia de esta vía estas aguas bajaban indiscriminadamente por cualquier sitio y, como los comentaba a ustedes, esto es un depósito de vertiente, material erodable, que se presta fácilmente para que el agua llegue y se armen cárcavas, surcos, socavación, entonces el hecho de que Covipacífico llegue, colecte las aguas, las maneja adecuadamente [...] también ayuda. Adicionalmente, el tema desaturación del suelo [...], al yo organizarle estas aguas y redireccionarle estos flujos, estoy ayudando a que este suelo trata de tener condiciones un poco mejores [...]"

149. Por su parte, el testigo Mauricio Millán como representante legal de COVIPACÍFICO⁶⁰, afirmó:

[...] PREGUNTA: Mauricio, una pregunta, las siguientes preguntas con la venia del despacho voy a hacerla sobre una imagen que reposa en el expediente que ya para efectos de la grabación he mencionado en dónde se encuentra su ruta en el expediente, anúncienme por favor cuando ya la estén viendo.

MAGISTRADA: Doctor por favor la comparte.

PREGUNTA: Mauricio, yo quiero hacerte una pregunta esta imagen tiene múltiples números como puedes ver yo quisiera que utilizando esos números le explicarás al despacho de donde a dónde va el corredor concesionado y por ende las obligaciones de Covipacífico

RESPUESTA: Básicamente son un poquito debajo del 9 donde se ve ese talud digamos de izquierda a derecha a la izquierda se ve el túnel hacia la derecha va el corredor y básicamente normalmente el corredor concesionado tiene un ancho total alrededor de 60 metros en unas partes debe tener un poquito más pero básicamente es un poco por debajo de ese 9 al rededor del 8 es digamos el ancho que va hacia la parte superior y digamos alrededor encima del 6 y digamos de ese 7 y hay un espacio

⁶⁰ Cfr. Índice 99 del expediente digital de primera instancia.



al rederos que digamos es el ancho de ese 10 aunque en algunas partes es un poco superior el corredor de la concesión.

PREGUNTA: Mauricio, ahora hablemos de esa parte que estoy señalando aquí con mi mouse, Mauricio, yo te hago una pregunta esos predios que se ven acá hacen parte de los predios que debía comprar el concesionario para la ejecución de las obras

RESPUESTA: No.

PREGUNTA: Esos predios que se ven acá ustedes han tenido oportunidad de hablar con los propietarios para poder buscar la solución a la situación que se presentó.

RESPUESTA: Si, digamos nosotros yendo un poco más allá y buscando la ejecución de esos canales se ha hablado con algunos de esos predios solicitando básicamente solicitando algunos permisos para poder hacer algunas actuaciones de canales en relación con algunos de esos predios

PREGUNTA: Y los habitantes, ocupadores o cualquier tipo de figura de esos predios han prestado colaboración a Covipacífico para poder ejecutar las obras que se deben hacer.

RESPUESTA: Algunos si y algunos no. Eso ha impedido por ejemplo la utilización de los cauces naturales por ejemplo ese en donde está el 5 y 4 el 3 más o menos en esa área por ejemplo ahí hay uno hay otro en la parte superior del 1 también hay algunos predios donde no hubo colaboración por parte de la comunidad para hacer algunas obras adicionales.

PREGUNTA: Para aclararle al despacho Mauricio, cuando tú dices que no hubo colaboración que significa eso que no los dejaron entrar, que pasaba.

RESPUESTA: Que no han dejado entrar o que no han condicionado que las soluciones tienen que ir por otros lados al momento básicamente son las dos condiciones

[...] PREGUNTA: Mauricio, estas vías que se ven aquí que señalo con el mouse esta particularmente son obligación del concesionario.

RESPUESTA: No, no son obligaciones de concesionario [...]” (negrilla fuera del texto).

150. Sobre la imposibilidad de terminar las obras hidráulicas y la incidencia de la comunidad, el testigo Juan David Soto informó en la audiencia celebrada el 6 de junio de 2024⁶¹ que no fue posible llevar las aguas al descole original porque no se obtuvo la autorización de una propietaria para intervenir el tramo comprendido entre los puntos 5 y 4, por donde históricamente transitaba el agua y que actualmente se encuentra en proceso de urbanización. Indicó que el escenario ideal era construir el canal por ese mismo corredor. Sin embargo, ante la negativa, se optó por una solución alterna desviando la conducción desde el punto 5 por la vía hacia la izquierda (en dirección a la torre de energía), con el fin de empalmar más adelante con el cauce.

151. Precisó que, para completar el sistema de manejo de aguas resulta indispensable continuar las obras hasta darles continuidad y conducir las al descole, ubicado hacia el punto 1 y en dirección a la vía de Guaimaral. En ese sentido, afirmó que la falta de culminación del manejo integral afecta la conducción del agua, pues

⁶¹ Cfr. Índice 102 del expediente digital de primera instancia.

con las obras completas el flujo se encauzaría mejor y se mitigarían, en alguna medida, las afectaciones.

152. También obra el informe técnico elaborado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el 13 de junio de 2025⁶², en el que se precisó lo siguiente:

“[...] Se realiza recorrido interinstitucional con apoyo de personal del DAGRAN de la gobernación de Antioquia, junto con profesionales de la Secretaría de Planeación y otros representantes del municipio de Amaga (sic), realizando inspección visual del terreno donde se presenta afectación vial que conduce de Camilo CE hacia la Vereda Guaimaral en la ubicación $2^{\circ}08'36.2''N$ $76^{\circ}42'14.0''W$ a una distancia aproximada de 2.6km del casco urbano de Amaga (sic) Antioquia.

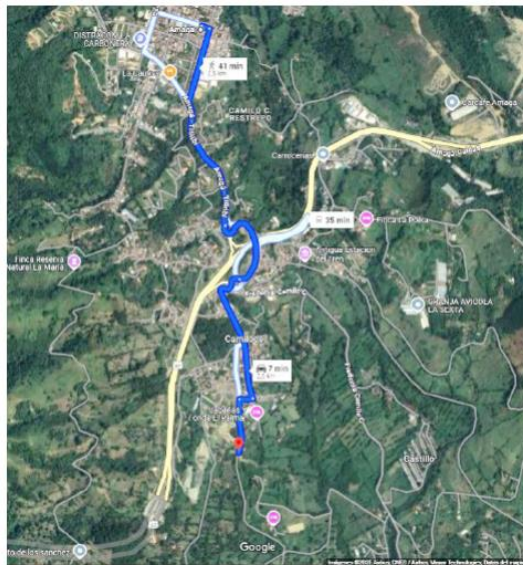


FIGURA 2. UBICACIÓN DE LA VÍA DEL CORREGIMIENTO CAMILO C CON UBICACIÓN $6^{\circ}01'06.0''N$ $75^{\circ}42'02.0''W$

En el recorrido se evidenció que se han modificado las condiciones naturales de los drenajes de la ladera en un sector posterior a la influencia de la vía nacional Pacífico 1, mediante la interceptación de varios caños por medio de una cuneta perimetral que concentra un único caudal de la ladera hacia una caja donde recibe además la captación de los caudales provenientes de un túnel que se vierten a una quebrada que ante el fuerte incremento de caudales, modificó su morfología ampliando drásticamente su cauce, ensanchando su sección transversal y aumentando el arrastre de material de sus márgenes, acción que afecta directamente predios del sector de la vereda Guaimaral y de manera indirecta otros predios al haber destruido la estructura del paso de la vía veredal en dicha quebrada, con los problemas de conectividad vial que ello conlleva.

Las condiciones se detallan en comunicado emitido por la alcaldía municipal de Amaga (sic) a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA el 25 de septiembre de 2024, momento para el cual ya se había perdido la banca de la vía terciaria que conduce a la vereda Guaimaral, y se evidencia el incremento en el proceso erosivo descrito, aspectos que se confirmaron en la visita realizada el día 22 de mayo con la presente comisión. De dicho reporte se resaltan los siguientes aspectos relacionados con la condición de amenaza y riesgo:

⁶² Cfr. Índice 228 del expediente digital de primera instancia.

1. Existe vertimiento de caudales aportados por el drenaje del túnel de la vía nacional Pacífico 1 creado a partir de la materialización de la vía.

1. Redireccionamiento de aguas provenientes desde la parte alta de las obras de pacífico 1 hasta el punto donde en la actualidad existen procesos erosivos que dejarán la pérdida de la banca y erosiones progresivas en los predios circundantes al punto crítico.



FIGURA 3. APORTE CAUDALES PROVENIENTES DEL TUNEL VIA NACIONAL PACIFICO 1.
Fuente: Comunicación Alcaldía municipal Amaga, 2024.

2. El drenaje natural de la zona fue reconfigurado además con las necesidades de la vía por medio de la construcción de canales dimensionados para los requerimientos de caudal provenientes de la parte alta de la ladera junto con el drenaje propio de la vía nacional Pacífico 1.

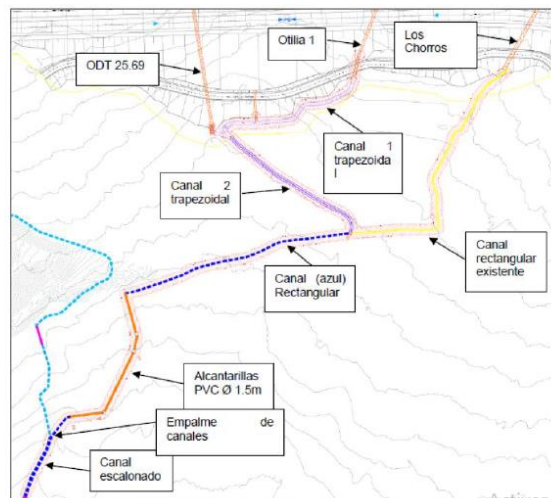


Figura 3 Localización de canales y alcantarillas relacionadas con los caudales provenientes de las quebradas Los Chorros y Otilia 1.
Fuente: PROINVI PACIFICO S.A.S., 2022.

De acuerdo con lo anterior la nueva configuración de drenaje converge un único caudal que resulta de la suma de todos los aportes descritos, direccionándolo hacia el canal escalonado que aún no cuenta con la estructura de entrega a su emisario final proyectado, generando ante fuertes lluvias un flujo de alto poder erosivo y gran capacidad de transporte de los sedimentos conformado por bloques de roca que ha modificado el escenario morfológico del drenaje seleccionado, lo que ha aumentado drásticamente la sección hidráulica generando inestabilidad en los predios vecinos y la pérdida del paso de la vía veredal.

[...] De acuerdo con lo manifestado por las autoridades municipales, la construcción del tramo faltante del drenaje propuesta dentro de la propuesta de la vía nacional por parte de la actual concesión, está condicionado a la gestión predial con los propietarios del terreno por donde se realizó el trazado de dicha estructura.

Es de señalar que, extraoficialmente se conoció que la concesión manifiesta que las obras aún están en construcción y que no están en servicio aún. Sin embargo, habiéndose ya interceptado con una cuneta perimetral (Canal azul rectangular de la figura 3), ante la ocurrencia de lluvias se encauza el caudal por la

misma y que se presume realizaba vertimiento temporal por medio de un caño existente ubicado dentro del predio donde actualmente se desarrolla el proyecto urbanístico donde se incluye la Parcelación Barcelona.

La materialización de la cuneta perimetral hace manejo de las aguas lluvias provenientes de la parte alta de la ladera y del drenaje propio de la vía nacional, truncando los drenajes naturales permitiendo el desarrollo urbanístico, que de acuerdo con lo manifestado por el personal de la alcaldía municipal de Amagá en la visita, cuenta con licenciamiento de construcción en firme. Al momento de la visita se encuentra en desarrollo la construcción

Durante la inspección visual se evidenció la pérdida de la banca en la vía que conduce a la vereda de Guaimaral, en un tramo aproximado de 32 metros de longitud. Según lo manifestado por representantes del municipio, esta afectación estaría asociada a procesos erosivos, posiblemente originados por la escorrentía superficial, la inestabilidad del talud y la falta de obras de drenaje adecuadas que controlen el flujo de aguas lluvias. La situación compromete la seguridad vial y requiere una intervención técnica para mitigar los efectos de la erosión y restablecer la estabilidad del terreno.



FIGURA 8. TRAMO DE VÍA DEL CORREGIMIENTO CAMILO C QUE CONDUCE HACIA LA VEREDA GUAIMARAL

[...] Desde el punto donde se evidencia la pérdida de la banca hasta la corona del talud, se estima una distancia aproximada de 45 metros, **afectación que obedece a la pérdida progresiva del talud. Según lo indicado por los representantes territoriales, esta condición es consecuencia de procesos de erosión antrópica, generada por actividades humanas en la zona, como la modificación del uso del suelo, intervenciones sin control técnico, o la ausencia de medidas de conservación.** Esta situación incrementa el riesgo de deslizamientos y comprometió la estabilidad estructural de la vía, por lo que se recomienda una evaluación geotécnica detallada y la implementación de obras de mitigación para la reconstrucción de la vía veredal colapsada con el evento.

[...] Se evidencian obras de canalización ubicadas en la margen de la vía, las cuales actualmente se encuentran operativas y cumplen una función importante en la captación y conducción de aguas superficiales desde la parte alta del terreno. Como se describió previamente, estas estructuras dirigen el flujo hacia la zona superior de la corona del talud afectado, lo que indica que, si bien están funcionando, podrían estar contribuyendo indirectamente al incremento de la problemática si no cuentan con un diseño adecuado de disipación de energía o estructuras de descarga controlada. **Se recomienda una revisión hidráulica de estas obras para verificar su capacidad, estado estructural y su influencia en el fenómeno erosivo observado.**



*El municipio de Amaga (sic) informa que las obras mencionadas fueron ejecutadas por la concesión Pacífico 1, con el propósito de manejar las aguas de escorrentía provenientes tanto de la vía como del túnel de Amagá. **Estas aguas son recolectadas a través de un sistema de drenaje vial y posteriormente descargadas hacia un sector identificado como de alto riesgo, lo que podría comprometer la estabilidad del terreno y la seguridad de las comunidades cercanas.***

*[...] En las siguientes imágenes se observa el empalme entre los canales de alcantarillado en PVC (dos tubos) de 1.5 metros y el canal en concreto, ambos proyectados y construidos por la concesión. **Estos sistemas conducen y descargan aguas en la parte superior de la corona del talud con un caudal unificado de los drenajes de la parte alta, la vía y el proveniente del túnel, lo cual está generando afectaciones sobre la vía que conduce hacia la vereda Guaimaral. [...]*** (negrilla fuera del texto).

153. El informe técnico de la UNGRD presentó las siguientes conclusiones:

*“[...] Se han modificado las condiciones naturales de los drenajes de la ladera en un sector posterior a la influencia de la vía nacional Pacífico 1, mediante la interceptación de varios caños por medio de una cuneta perimetral que concentra un único caudal de la ladera hacia una caja, donde recibe además la captación de los caudales provenientes de un túnel que se vierten a una quebrada que ante el fuerte incremento de caudales, modificó su morfología ampliando drásticamente su cauce, ensanchando su sección transversal y aumentando el arrastre de material de sus márgenes, **acción que afecta directamente predios del sector de la vereda Guaimaral y de manera indirecta otros predios al haber destruido la estructura del paso de la vía veredal en dicha quebrada, con los problemas de conectividad vial que ello conlleva [...]**”* (negrilla fuera del texto).

154. Dicho documento recomendó en relación con COVIPACÍFICO S.A.S. esto:

“[...] Elaborar y remitir reporte de las consideraciones tenidas en cuenta para el cambio de las condiciones de drenaje de la zona, haciendo énfasis en las autorizaciones ambientales para el encausamiento realizado mediante el canal materializado que cortó los drenajes naturales del sector y presentar el caudal de diseño calculado para la obra actual de descole de los aportes de la vía y del drenaje del túnel vial.

*-Teniendo en cuenta que la condición de riesgo es generada por la concentración de caudal direccionada por un cauce natural que supera su capacidad hidráulica, se ha ensanchado visiblemente la sección del cauce, **para lo cual se solicita remitir la descripción de las especificaciones técnicas de dicha obra de descole**, estado de avance, estado de adquisición predial para su servidumbre, consideraciones disposición final de caudal descargado a el drenaje natural y si está o no contemplado llevar a cabo la reconstrucción de la vía veredal colapsada por la acción erosiva del nuevo torrente creado. [...]* (negrilla fuera del texto).

155. La UNGRD recomendó a la interventoría:

“[...] Informar de las reclamaciones que le hayan sido radicadas para el sector de interés del proceso judicial, relacionadas con daños en infraestructura vial, viviendas, cultivos y pérdida de área en predios en general, producto de la erosión inducida por el torrente generado al unificar los caudales de la zona por la obra de descole planteada para el drenaje de la vía. [...]”



156. Adicionalmente, le recomendó al municipio de Amagá lo siguiente:

“[...] Como entidad responsable de la vía veredal afectada por las crecientes inducidas por el cuerpo de agua del descole del drenaje de la vía Pacífico 1, informar de las actuaciones llevadas a cabo con el fin de gestionar reclamación sobre la pérdida de la vía veredal [...]”.

157. Finalmente, se pone de presente que el mantenimiento y conservación de la vía de la vereda Guaimaral que comunica con el centro poblado del corregimiento de Camilo C, en los puntos “Mango macho” y “El calvario”, se encuentra a cargo del municipio de Amagá, según lo señalado por ese municipio⁶³, el departamento de Antioquia⁶⁴ y el INVIAS⁶⁵, en los informes de 5 y 12 de febrero de 2025.

158. Como puede apreciarse en el plenario se acreditó que la problemática de pérdida de banca en la vía veredal cuestionada tiene un origen multicausal, asociado a factores naturales y antrópicos.

159. En cuanto a las causas naturales, se demostró que la zona presenta condiciones geológicas de alta fragilidad, caracterizadas por rocas meteorizadas, suelos de baja resistencia, pendientes pronunciadas y una dinámica hidrológica activa. A ello se suma un régimen de precipitaciones intensas, que en el año 2022 alcanzó niveles superiores a los promedios históricos, lo que activó los procesos de remoción en masa.

160. En relación con las causas antrópicas, se probó que la transformación del uso del suelo ha incidido de manera relevante en la intensificación del fenómeno. En particular, la deforestación en las partes altas y medias de las cuencas, la sustitución de cobertura boscosa por pastos y el desarrollo de actividades de ganadería extensiva han disminuido la capacidad de retención hídrica del suelo. Asimismo, se evidenció que la urbanización, la apertura de vías y las deficiencias en el manejo de los drenajes modificó los flujos naturales del agua.

161. En ese contexto, el informe de la UNGRD constituye un elemento de juicio relevante en cuanto advierte, a partir de una visita en campo, de la concentración de caudales, la modificación de los drenajes y el aumento del poder erosivo en la zona. Sin embargo, sus conclusiones no se encuentran soportadas en estudios hidrogeológicos o modelaciones técnicas detalladas, por lo que su alcance debe entenderse en armonía con los demás medios de prueba obrantes en el expediente.

162. Precisamente, el dictamen técnico elaborado por Hidroconsulta S.A.S., aportado por COVIPACÍFICO S.A.S., complementa ese análisis al ofrecer un soporte técnico sobre la dinámica del fenómeno. Dicho peritaje confirma el carácter multicausal del evento, explica el comportamiento de las microcuencas y la

⁶³ Cfr. Índice 181 del expediente digital de primera instancia.

⁶⁴ Cfr. Índice 182 del expediente digital de primera instancia.

⁶⁵ Cfr. Índice 180 del expediente digital de primera instancia.



convergencia de flujos hacia el sector afectado, y aporta elementos sobre la incidencia de los cambios en el uso del suelo y la modificación de los cauces en la intensificación de los procesos erosivos.

163. Adicionalmente, el dictamen permite establecer que, si bien las obras hidráulicas del proyecto fueron diseñadas y ejecutadas conforme a criterios técnicos adecuados, no se encontraban completamente terminadas ni operando como un sistema integral, debido a dificultades en la gestión predial. Esta circunstancia, sumada a intervenciones posteriores realizadas por la comunidad y a la modificación de la red de drenaje, evidencia que el comportamiento hídrico del sector responde a una interacción compleja entre factores naturales y antrópicos, cuyo impacto no ha sido plenamente evaluado.

164. El peritaje evidenció, mediante un análisis multitemporal, que entre los años 1990 y 2022 se produjo una intervención progresiva del territorio, con pérdida de cobertura vegetal, expansión de la ganadería y modificaciones en los cauces naturales, lo que ha intensificado los procesos erosivos. También se determinó que los flujos de detritos no se originan en una fuente única, sino en el aporte difuso de varias microcuencas (Los Chorros, Otilia 1, Otilia 2 y Serranías), cuyas aguas convergen en el sector afectado.

165. En consonancia, los requerimientos formulados por la ANLA en el marco del seguimiento a la licencia ambiental refuerzan la necesidad de profundizar en el análisis técnico del fenómeno, al exigir la realización de estudios hidráulicos, geotécnicos y morfodinámicos que permitan verificar la capacidad de las obras y definir soluciones adecuadas para el manejo de las aguas de escorrentía.

166. En desarrollo de la obligación de inversión forzosa del 1%, el concesionario asumió el compromiso de financiar y ejecutar obras orientadas a la rehabilitación y recuperación de cauces, así como a la mitigación de fenómenos erosivos y de arrastre de material en las quebradas Serranías, Otilia 1, Otilia 2, y Los Chorros, con el propósito de reducir los riesgos para la comunidad, la infraestructura vial y los predios aledaños.

167. El tramo vial objeto del presente proceso se encuentra directamente influenciado por la cuenca de la quebrada Otilia 1, cuyo comportamiento hidrológico resulta determinante en la dinámica de escorrentía que afecta la zona. Dicho afluente recoge y conduce aguas provenientes de diferentes microcuencas intervenidas, las cuales, en virtud de las modificaciones en los drenajes naturales y en los usos del suelo, confluyen hacia el sector de la vía veredal.

168. En consecuencia, de la valoración conjunta de estos elementos se desprende que no es posible otorgar prevalencia exclusiva a uno de los medios de prueba, sino que resulta necesario integrar sus aportes para comprender la complejidad del caso.



169. Del material probatorio obrante en el expediente, se advierte que la intervención del concesionario en la corrección de la problemática es necesaria, en tanto las actuaciones desarrolladas en el marco del proyecto vial tienen incidencia en el comportamiento hídrico del sector. En particular, las obras de drenaje, su estado de ejecución y articulación, así como las obligaciones asumidas en la licencia ambiental y en el plan de inversión forzosa del 1%, guardan una relación directa con el manejo de las aguas de escorrentía y, por ende, con la estabilidad de la vía afectada.

170. Ahora bien, el análisis conjunto de las pruebas también permite establecer que la problemática responde a la concurrencia de múltiples factores, por lo que resulta indispensable adelantar estudios detallados que permitan identificar con precisión las causas del fenómeno y definir las medidas de mitigación adecuadas, dentro del ámbito de responsabilidad de cada uno de los actores involucrados.

171. Sin embargo, lo anterior no implica que el concesionario deba asumir de manera exclusiva la totalidad de las acciones necesarias para restablecer los derechos colectivos amparados, pues parte de la problemática se encuentra asociada a fenómenos naturales y a procesos antrópicos relacionados con la ocupación del suelo, frente a los cuales el municipio es responsable.

172. Por ello, resulta necesario modificar las órdenes de amparo, en el sentido de precisar y delimitar las obligaciones a cargo de cada entidad responsable, garantizando así una intervención coordinada, eficaz y acorde con la naturaleza multifactorial de la problemática acreditada en el proceso, aspecto que se desarrollará más adelante.

V.3.3. La responsabilidad de los apelantes en la transgresión de los derechos colectivos amparados

173. Los recurrentes afirman que el municipio de Amagá es la única autoridad encargada de cumplir las órdenes de amparo y que, en todo caso, ya adelantaron las actuaciones que les correspondían.

174. Frente a estos planteamientos, la Sala advierte que los alcaldes son los responsables directos “[...] de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción [...]”⁶⁶, en virtud de lo reglado en el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012. De igual manera, el municipio de Amagá tiene a su cargo la construcción, conservación y planificación de la infraestructura de transporte de su propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993⁶⁷.

175. Sin embargo, el hecho de que el municipio ostente estas competencias principales no implica que las demás entidades demandadas queden exoneradas

⁶⁶ Ley 1523 de 2012, artículo 14.

⁶⁷ “[...] Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones [...]”.



de responsabilidad. La gestión del riesgo es una función compartida que involucra a todas las autoridades y a los habitantes del territorio, en los términos del artículo 2° de la Ley 1523 de 2012. Por ende, “[...] las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo [...] en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres [...]”.

176. Conforme a lo dispuesto en los artículos 5.° y 6.° de la Ley 1523 y 4.° de la Ley 1931 las entidades demandadas, como miembros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima), orientan y coordinan actividades de gestión ambiental, ordenación del territorio, planificación del desarrollo, adaptación al cambio climático y conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades.

177. Los principios de gradualidad⁶⁸, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, sistémico⁶⁹, autogestión⁷⁰, corresponsabilidad y responsabilidad guían el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y del Sistema Nacional del Cambio Climático, conforme a los artículos 209 de la Constitución Política, 6.° de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998⁷¹, 3.° de la Ley 1523 y 2.° de la Ley 1931 de 2018.

178. Estos principios permiten la articulación de las entidades demandadas en el ejercicio de sus competencias propias. Por lo tanto, la Sala estudiará las responsabilidades de los apelantes en la transgresión de los derechos colectivos amparados, conforme a lo acreditado en el plenario y teniendo en cuenta los planteamientos de cada apelación.

i) La responsabilidad de la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S.⁷²

179. El artículo 30⁷³ de la Ley 105 de 1993 dispuso que la Nación puede otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de

⁶⁸ “[...] La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia [...]”.

⁶⁹ “[...] La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración [...]”.

⁷⁰ “[...] Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, desarrollarán acciones propias para contribuir a la gestión del cambio climático con arreglo a lo dispuesto en esta ley y en armonía con las acciones desplegadas por las entidades públicas.

⁷¹ “[...] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁷² Cfr. Índice 258 del expediente digital de primera instancia.

⁷³ “[...] ARTÍCULO 30.- Del contrato de concesión. La Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.



proyectos de infraestructura vial. El concesionario asume la ejecución del proyecto y recupera su inversión a través de mecanismos como peajes o valorización, conforme a las condiciones pactadas en el contrato.

180. El artículo 38 de la Ley 1523 de 2012 establece que todo proyecto de inversión pública con incidencia territorial, en cualquier nivel, debe incorporar desde las primeras etapas de formulación un análisis de riesgo de desastres, con un nivel de detalle acorde con la complejidad y naturaleza del proyecto, con el fin de prevenir la generación de nuevas condiciones de riesgo derivadas de su instalación y operación.

181. Según el artículo 2.4.9.2.2. del Decreto 1079 de 26 de mayo de 2015⁷⁴, las entidades públicas y los particulares encargados de estructurar, administrar o ejecutar planes y proyectos viales, “[...] deberán evaluar las condiciones de riesgo a través de sus principales factores, como amenazas, elementos expuestos y vulnerabilidad, para prever las actividades preventivas, correctivas y prospectivas tendientes a reducir o mitigar los riesgos que puedan generar daños en la infraestructura de transporte [...]”.

182. El párrafo de la misma norma señala que “[...] deberá incorporarse la reducción de riesgos de desastres en los planes y proyectos de infraestructura de cada una de las entidades del sector, contando, entre otros, con metodologías de planificación y con normas técnicas de diseño a lo largo del ciclo de formulación y ejecución de proyectos [...]”.

183. En el caso concreto, COVIPACÍFICO S.A.S. es responsable de la vulneración a los derechos colectivos amparados por el tribunal de primera instancia porque, en virtud del contrato de concesión, asumió la ejecución, operación y mantenimiento del proyecto vial, lo que no se agota en la construcción de la calzada, sino que comprende las obras complementarias necesarias para garantizar su estabilidad y adecuado funcionamiento. Dentro de estas se encuentran las estructuras de drenaje y manejo de aguas, cuya correcta ejecución, articulación y mantenimiento inciden directamente en el comportamiento hídrico del sector y, por ende, en la problemática de pérdida de banca acreditada en el proceso.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la Entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura Distrital o Municipal de transporte.

PARÁGRAFO 1.- Los Municipios, los Departamentos, los Distritos y la Nación, podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

PARÁGRAFO 2.- Los contratos a que se refiere el inciso 2 del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4 del artículo 44 y el inciso 2 del artículo 45 de la citada Ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.

PARÁGRAFO 3.- Bajo el esquema de Concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto este obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión. [...]”.

⁷⁴ “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte [...]”.



184. Así mismo, su corresponsabilidad se deriva del deber de incorporar la gestión del riesgo en todas las fases del proyecto. Las pruebas evidencian que, si bien las estructuras hidráulicas fueron diseñadas bajo criterios técnicos, no operaban como un sistema integral al momento de los hechos, lo que limitó su eficacia frente a eventos de alta precipitación. Esta circunstancia, aunada a la incidencia de otros factores naturales y antrópicos, impide excluir su participación en la resolución de la problemática y justifica que deba concurrir, dentro de su ámbito de competencia, en la adopción de las medidas necesarias para su corrección.

ii) La responsabilidad de la ANI

185. La ANI, conforme al Decreto 4165 de 3 de noviembre de 2011⁷⁵, es responsable de “[...] *planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación [...]*”.

186. Entre otras funciones, la ANI se encarga de: i) identificar, analizar, valorar, distribuir y administrar los riesgos de los proyectos de concesión; ii) verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones correspondientes⁷⁶; y iii) prevenir riesgos y daños antijurídicos⁷⁷.

187. Por lo tanto, la ANI como entidad concedente tiene a su cargo la estructuración, supervisión y control de los contratos de concesión de infraestructura de transporte, lo que implica verificar que el proyecto se ejecute conforme a las condiciones técnicas, financieras y ambientales pactadas. En ese sentido, su rol comporta un deber de seguimiento permanente sobre la ejecución del contrato, incluyendo las obras asociadas al manejo de aguas y estabilidad del corredor vial, aspectos directamente relacionados con la problemática analizada.

iii) La responsabilidad de la ANLA

188. De conformidad con el artículo 50 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁷⁸ la licencia ambiental es el instrumento mediante el cual la autoridad ambiental competente autoriza la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sujeto al

⁷⁵ “[...] *Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) [...]*”.

⁷⁶ Artículos 4, numeral 11; 15, numeral 6.

⁷⁷ Artículo 16, numeral 10.

⁷⁸ “[...] *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. [...]*”.



cumplimiento de obligaciones orientadas a prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales.

189. El párrafo 1.º del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, agregó que la inversión forzosa de no menos del 1% es un deber legal impuesto a quien desarrolla un proyecto que requiere de licencia ambiental, y que involucre durante su ejecución el uso del agua para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, tomada directamente de fuentes naturales.

190. El beneficiario de la licencia ambiental destinará no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica⁷⁹. El cumplimiento de esta carga social se rige por lo dispuesto en el Decreto 1900 de 12 de junio de 2006⁸⁰, compilado en el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015⁸¹ y, posteriormente, modificado por los Decretos 2099 de 22 de diciembre de 2016⁸², 075 del 20 de enero de 2017⁸³ y 1120 del 29 de junio de 2017⁸⁴.

191. El artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 establece que corresponde a la ANLA ejercer funciones de seguimiento, control y verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia, así como adoptar las medidas a que haya lugar en caso de incumplimiento.

192. Bajo ese marco, se advierte que la ANLA ostenta responsabilidades en relación con la problemática analizada, en el ámbito de sus funciones de seguimiento, control y verificación del cumplimiento de la licencia ambiental y del plan de inversión forzosa del 1%. Como en la Resolución 510 de 2016 se establecieron obligaciones específicas relacionadas con el manejo de taludes, escorrentía y capacidad hidráulica de las obras, la ANLA ha adelantado actuaciones de seguimiento en las que ha impuesto requerimientos concretos al concesionario para garantizar el adecuado manejo de las aguas y evitar afectaciones a la comunidad y a la infraestructura vial.

193. En ese mismo sentido, se evidenció que la ANLA ha requerido la realización de obras de mantenimiento, la verificación de la capacidad hidráulica de las estructuras, la ejecución de análisis técnicos y la implementación de medidas para

⁷⁹ La Corte Constitucional en la sentencia C-495 de 1996 explicó que dicha inversión no es una obligación tributaria, sino “[...] una carga social que [se] desprende de la función social de la propiedad (art. 58 C.P.). [...]”. También consideró que el dueño del proyecto, obra o actividad es la persona facultada por la ley para definir, proponer y ejecutar “[...] las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca hidrográfica [...]”; y que el desarrollo de tales labores debe ser aprobado y orientado por “[...] la autoridad ambiental, a través de la licencia ambiental del proyecto [...]”.

⁸⁰ “[...] Por el cual se reglamenta el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁸¹ “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]”.

⁸² “[...] Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la “Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales” y se toman otras determinaciones [...]”.

⁸³ “[...] Por el cual se modifican el literal h del artículo 2.2.9.3.1.2, el párrafo del artículo 2.2.9.3.1.3., el artículo 2.2.9.3.1.8 y el numeral 4 del artículo 2.2.9.3.1.17 del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la “Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales” y se toman otras determinaciones [...]”.

⁸⁴ “[...] Por el cual se modifican los numerales 3 y 4 del artículo 2.2.9.3.1.17 del Decreto 1076 de 2015 y se toman otras determinaciones [...]”.



el manejo de las aguas de escorrentía, lo que demuestra que ha ejercido sus funciones de control ambiental.

194. No obstante, el acervo probatorio también permite concluir que dichas actuaciones no han sido suficientes para conjurar de manera definitiva la problemática evidenciada, por lo que se hace necesaria una intervención continua y articulada por parte de esta autoridad, orientada a garantizar el cumplimiento integral de las obligaciones ambientales y la adopción de medidas eficaces de mitigación.

195. En consecuencia, su responsabilidad se concreta en asegurar que el concesionario cumpla con las obligaciones ambientales impuestas y en promover la adopción de medidas técnicas idóneas, sin perjuicio de las competencias que corresponden a los demás actores involucrados en la gestión del riesgo de desastres.

iv) La responsabilidad del departamento de Antioquia

196. El artículo 298 de la Constitución Política prevé que “[...] los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes [...]”.

197. Según los artículos 121 de la Ley 388 y 76 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001⁸⁵ y la Resolución 448 de 17 de julio de 2014⁸⁶, los alcaldes deben promover, cofinanciar o ejecutar obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra inundaciones y regulación de cauces en coordinación con otras entidades.

198. En este contexto, el sistema jurídico de gestión de riesgos facultó a los municipios que no están en la capacidad de asumir sus competencias, para solicitar la concurrencia del departamento y de la Nación, con el objeto de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

199. De conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 1523, los gobernadores “[...] son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial [...]”.

⁸⁵ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros [...]”.

⁸⁶ “[...] Por la cual se establecen los lineamientos para que los municipios y distritos recojan y suministren la información para conformar el inventario nacional de asentamientos en alto riesgo de desastres [...]”.



200. Los gobernadores, al fungir como jefes de la administración, tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, e integrar la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo departamental. Igualmente, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios que integran su departamento.

201. El artículo 74 de la Ley 715 reiteró el deber de apoyo financiero, técnico y administrativo encomendado al departamento, desde un eje de planificación multisectorial que permita la materialización del principio de coordinación.

202. Frente al cumplimiento de esos mandatos legales, en el proceso no existe certeza probatoria sobre la superación de la capacidad de respuesta del municipio, si se tiene en cuenta que Corantioquia en el informe de 29 de septiembre de 2022 informó que:

[...] 2.9 El municipio dispone de estudios de detalle y diseños para obras estructurales

El municipio no dispone de estudios de detalle y diseños para obras estructurales. [...] (negrilla del texto).

203. De conformidad con las Leyes 9ª de 11 de enero de 1989⁸⁷, 388 de 18 de julio de 1997⁸⁸ y 715 de 2001⁸⁹, los municipios, deben considerar el riesgo de desastres como un factor condicionante del uso y ocupación del suelo. Por consiguiente, el diseño y la ejecución de las medidas de ordenamiento territorial está sujeto a la elaboración de estudios básicos y detallados, que permiten analizar y evaluar los riesgos para adoptar acciones adecuadas de intervención y recuperación, según lo reglamenta el Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015⁹⁰.

204. El artículo 2.2.2.1.3.1.4. del Decreto 1077 explica que los estudios detallados “[...] están orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes [...]” y contienen: i) el análisis detallado de amenaza; ii) la evaluación de vulnerabilidad⁹¹; iii) la evaluación del riesgo⁹²; y iv) la determinación de medidas de mitigación.

⁸⁷ “[...] Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁸⁸ “[...] Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁸⁹ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros [...]”.

⁹⁰ “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio [...]”.

⁹¹ Los artículos 2.2.2.1.3.2.2.4. y 2.2.2.1.3.2.2.5. *ibidem* agregan que la vulnerabilidad se analiza considerando los aspectos que determinan el grado de exposición, resistencia y daño potencial de los elementos que se encuentran en zonas amenazadas por fenómenos naturales. Estos aspectos se identifican y localizan en la cartografía correspondiente y se zonifican en categorías de alta, media y baja vulnerabilidad.

⁹² El riesgo se evalúa relacionando la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad, y se categoriza en alto, medio y bajo, según el nivel de afectación esperada. Para el riesgo alto se define si es mitigable o no mitigable, determinando las alternativas de intervención física para reducir o evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad, y su viabilidad técnica, financiera y urbanística.



205. El artículo 2.2.2.1.3.2.2.6. *ibidem* señala que los estudios de evaluación de riesgo deben acompañarse de los siguientes documentos por cada fenómeno analizado:

- “[...] 3. *Mapa de vulnerabilidad categorizada en alta, media y baja.*
- 4. *Mapa de riesgo, categorizado en alto, medio y bajo, señalando para el riesgo alto si es **mitigable o no mitigable**.*
- 5. ***Mapas de localización y dimensionamiento de las medidas de intervención propuestas.***
- 6. ***Presupuestos estimados de costos de las alternativas planteadas.***
- 7. ***Inventario de viviendas en alto riesgo no mitigable [...]*** (negrilla fuera de texto).

206. El artículo 2.2.2.1.3.2.2.7. *idem* explica que las medidas de intervención podrán ser estructurales y no estructurales, así:

- “[...] 1. *Las medidas estructurales, son medidas físicas encaminadas a la realización de acciones y obras para atender las condiciones de riesgo ya existentes. Entre otras se consideran las siguientes: **obras de estabilización** y de reforzamiento de edificaciones e infraestructura, las cuáles deben ser predimensionadas sobre la cartografía a nivel de prediseño, con el estimativo de costos correspondiente. En la determinación de este tipo de medidas se deben considerar los potenciales efectos que producirán aguas abajo. En las zonas donde se define que el riesgo es no mitigable se deben identificar en detalle las viviendas y construcciones que serán objeto de reasentamiento, además de las **obras de estabilización necesarias para evitar que aumente la influencia del fenómeno en estudio.***
- 2. *Las **medidas no estructurales**, orientadas a regular el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo mediante la determinación de normas urbanísticas, proyectos para la implementación de sistemas de **alertas tempranas** en los casos que aplique, así como la **socialización y apropiación cultural de los principios de responsabilidad y precaución.** [...]* (negrilla fuera de texto).

207. Como puede apreciarse, los estudios detallados son la herramienta jurídica que permite a los municipios detectar amenazas, determinar el nivel de riesgo y vulnerabilidad en categorías de alto, medio o bajo, fijar las medidas preventivas y de mitigación adecuadas, así como valorar la capacidad de respuesta del ente territorial, especialmente como garante del adecuado funcionamiento de la red terciaria objeto del debate judicial.

208. En este contexto, teniendo en cuenta la magnitud del riesgo acreditado en el proceso, el cual era conocido por el departamento desde el año 2022, así como la falta de respuesta interinstitucional coordinada y la incertidumbre sobre las acciones específicas que corresponden a cada uno de los actores involucrados, la Sala considera necesario ajustar las órdenes impartidas.

209. Aunque en el proceso aún no existe certeza probatoria sobre la superación de la capacidad de respuesta del municipio, el marco jurídico de la gestión del riesgo impone al departamento un deber de concurrencia, coordinación y apoyo.

210. En ese orden, como las medidas a adoptar dependerán de los resultados del estudio técnico detallado que se ordene en esta providencia, la Sala modificará el



ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, con el fin de que la respuesta institucional sea integral y coordinada, e incluya la intervención del departamento en el evento en que se demuestre la superación de la capacidad de respuesta del ente territorial.

V.3.4. Las competencias del juez de la acción popular en relación con los contratos administrativos

211. El artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 establece que, cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos proviene de un contrato estatal, es posible ejercer la acción popular para que el juez adopte medidas correctivas o preventivas de la amenaza o vulneración, sin que pueda llegar a anular el respectivo contrato.

212. En línea con lo anterior, esta corporación judicial explicó en las sentencias de 13 de diciembre de 2023⁹³, 27 de julio de 2023⁹⁴ y 5 de septiembre de 2024⁹⁵ que la acción popular no puede ser empleada para obtener la declaratoria de nulidad de un contrato, ni para discutir asuntos relacionados con su validez o para debatir los aspectos de legalidad referidos en el artículo 141 de la Ley 1437, pues ello conduciría a una eventual declaratoria de nulidad proscrita por el legislador en este tipo de acciones.

213. No obstante, el hecho de que el juez popular no esté llamado a dirimir controversias contractuales o económicas no significa que, ante la amenaza o vulneración de derechos colectivos, deba abstenerse de adoptar medidas dirigidas a superarla. Por el contrario, su función consiste en impartir órdenes encaminadas a prevenir o hacer cesar la afectación, aun cuando esta se relacione con la ejecución de un contrato estatal.

214. En el presente caso, la concesionaria y la ANI sostuvieron en sus recursos de apelación que el juez de la acción popular excedió sus competencias al adoptar decisiones que inciden en el contrato de concesión, en particular al imponer obligaciones que, a su juicio, no hacen parte del contrato de concesión APP 007 de 2014.

215. El representante legal de COVIPACÍFICO S.A.S. en su testimonio afirmó que las obras que la parte actora solicita ejecutar, como forma para resarcir los supuestos derechos vulnerados, están por fuera del sector de influencia de la concesionaria, razón que impide cualquier tipo de declaración en ese sentido.

216. Sin embargo, dicho planteamiento no está llamado a prosperar, en la medida en que el objeto del proceso no radica en la definición, modificación o interpretación de las cláusulas previstas en el contrato de concesión APP 007 de 2014, ni en la

⁹³ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón, sentencia de 13 de diciembre de 2023, expediente núm. 66001-23-33-000-2021-00103-02.

⁹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente Martín Bermúdez Muñoz, sentencia de 27 de julio de 2023, expediente núm. 25000-23-41-000-2017-00083-02.

⁹⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de septiembre de 2024, C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón, radicación núm. 68001-23-33-000-2019-00308-01(AP).



redistribución de riesgos o cargas económicas entre las partes. Por el contrario, el debate se centra en la vulneración de los derechos colectivos amparados derivada del manejo inadecuado de los taludes, drenajes y sistemas de escorrentía, de conformidad con el plan de manejo ambiental (PMA) y el plan de seguimiento y monitoreo (PSM) aprobados en el licenciamiento ambiental, así como del cumplimiento de la obligación de inversión del 1%, a través de un proyecto orientado a mitigar los riesgos de inundación y erosión en los sectores aledaños a las corrientes hídricas relacionadas con la presente problemática.

217. En ese contexto, las órdenes impartidas por el juez de primera instancia no constituyen una injerencia indebida en la órbita contractual, sino medidas dirigidas a conjurar la situación de riesgo acreditada en el proceso.

V.3.5. La pertinencia de las órdenes de amparo

218. La ANLA afirmó que “[...] las órdenes de la sentencia condenatoria exigen a la ANLA y CORANTIOQUIA prestar asesoría para el desarrollo del estudio técnico y realizar seguimiento y control a las situaciones que originan las afectaciones y a las medidas que se implementen y la ANLA ha demostrado que precisamente estas son las funciones que ha venido ejerciendo continuamente desde 2021. La condena por vulneración de derechos colectivos por una gestión que se tachó de “insuficiente”, mientras que las órdenes subsiguientes la obligan a continuar realizando exactamente sus funciones misionales, es contradictoria [...]”.

219. La ANI sostuvo que la sentencia desconoce la distribución de competencias entre las entidades públicas, en particular el principio de colaboración armónica, al atribuirle obligaciones que exceden su marco funcional y corresponden a otras autoridades.

220. El departamento solicitó la modificación del ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, para que se establezca el alcance de la coordinación ordenada, en el sentido de precisar que su intervención solo procede cuando el municipio haya superado su capacidad de respuesta, conforme al marco legal vigente.

221. Para resolver, la Sala resalta que la sentencia que acoja las pretensiones de la demanda en el trámite de las acciones populares, según el artículo 34 de la Ley 472, podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración si es posible.

222. La norma establece adicionalmente que la orden de hacer o de no hacer deberá definir de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones de la demandante.



223. Lo anterior cobra relevancia en la medida en que, para el cumplimiento de la sentencia, las entidades públicas deben realizar ciertas actividades presupuestales y contractuales y, en consecuencia, las órdenes deben tener en cuenta el tiempo necesario para la ejecución de dichos trámites.

224. En el caso concreto se ordenó:

“[...] QUINTO: Como consecuencia de lo anterior se ordena:

5.1 A la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- y la Concesionaria Vial del Pacífico -Covipacífico que, en coordinación con el municipio de Amagá y el departamento de Antioquia, en el marco de sus competencias, elaboren un estudio técnico en el cual se determinen las medidas para mitigar el riesgo a la comunidad de Guaimaral y para que lo ejecuten. De igual modo, dicho estudio deberá contener las soluciones para restablecer el estado de la vía de la vereda Guaimaral que conduce a Camilo C, conforme esto lo relativo a la pérdida de la banca. Para tal efecto, se concede el término de un año, siguiente a la ejecutoria de esta sentencia.

5.2 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y CORANTIOQUIA, prestarán la asesoría necesaria para el desarrollo del citado estudio, en el marco de sus competencias.

5.3 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y CORANTIOQUIA, dentro del marco de sus competencias, deberán realizar seguimiento y control a las situaciones que originan las afectaciones de la comunidad de Guaimaral, así como las medidas que se implementen en desarrollo del citado estudio técnico. [...]” (negrilla del texto).

225. Frente al argumento planteado por la ANLA, según el cual existiría una contradicción entre la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos y las órdenes impartidas, la Sala advierte que la ANLA y CORANTIOQUIA cuentan con competencias diferenciadas en materia de seguimiento al cumplimiento de la licencia ambiental, verificación de la obligación de inversión forzosa del 1% y control de los impactos asociados a la ejecución del proyecto, así como en relación con la gestión del riesgo.

226. En esa medida, no resulta contradictorio que se impartan órdenes dirigidas a que dichas autoridades, con fundamento en los resultados del estudio técnico detallado que se ordena en esta providencia, ejerzan de manera efectiva sus funciones legales y reglamentarias, pues tal orden busca garantizar una intervención oportuna, técnica y articulada frente a la problemática acreditada.

227. Ahora bien, en relación con los argumentos formulados por la ANI y el departamento, la Sala accederá parcialmente a sus solicitudes, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en precedencia sobre la responsabilidad principal del municipio en la gestión del riesgo, así como el carácter concurrente de las competencias de las demás entidades involucradas.

228. El municipio de Amagá es la autoridad directamente responsable del mantenimiento de la infraestructura vial cuestionada, de la implementación de las



medidas de conocimiento, reducción y manejo del riesgo, así como del control del uso y ocupación del suelo, lo que incluye la adopción de acciones frente a prácticas indebidas que incidan en la problemática de erosión y manejo de cuencas hídricas.

229. En ese contexto, el departamento de Antioquia, el municipio de Amagá y CORANTIOQUIA tienen responsabilidades concurrentes en la gestión del riesgo de desastres derivado de los fenómenos de erosión del suelo y del manejo de las cuencas hídricas, las cuales deben ejercerse de manera coordinada, bajo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

230. Por su parte, la concesionaria tiene a su cargo la adecuada ejecución del proyecto denominado “[...] *Diagnóstico, diseño e implementación de obras de rehabilitación y recuperación de 6 cauces para el manejo de fenómenos erosivos y arrastre de material que generan riesgos a la comunidad de Camilo Cé y afectaciones a la infraestructura de servicios públicos, vías veredales y corredor doble calzada [...]*”, así como el cumplimiento de las medidas de manejo de taludes y aguas de escorrentía previstas en el plan de manejo ambiental, incluyendo los requerimientos pendientes relacionados con la adecuada entrega de los caudales en el sector objeto del litigio.

231. En el proceso se demostró que la problemática hidráulica relacionada con el corredor Autopistas para la Prosperidad - Conexión Pacífico 1, inicio desde el año 2021 porque la concesionaria no había finalizado las obras a su cargo en ese tramo debido a diversas causas. Esto incrementó la vulnerabilidad del tramo vial e implicó que los fenómenos de alta pluviosidad presente en el año 2022 condujeran a la pérdida de la banca.

232. Por lo tanto, no existe certeza probatoria frente a la veracidad de la afirmación de COVIPACÍFICO S.A.S., conforme a la cual no participó en la generación del presente riesgo y, en consecuencia, esa sociedad deberá ejecutar las acciones necesarias para corregir la vulneración de los derechos colectivos, conforme a sus deberes legales y según los resultados del estudio que se ordenará en la parte resolutive de esta sentencia.

233. La ANI y la ANLA, en el marco de sus atribuciones propias, son responsables de verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, mediante el ejercicio de sus funciones de supervisión contractual y control ambiental, respectivamente.

234. En consecuencia, la Sala modificará el ordinal quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, con el fin de precisar el alcance de la intervención de cada una de las entidades. También se modificará el ordinal sexto de la parte resolutive de la referida sentencia, para que el magistrado ponente del tribunal de primera instancia presida el comité de verificación de cumplimiento, conforme al criterio jurisprudencial adoptado por la Sección en la materia⁹⁶.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 30 de mayo de 2024. C.P. Oswaldo Giraldo López. radicación núm. 6300123330002020-00407-01 (AP).



235. Finalmente, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012⁹⁷ y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión núm. 27 en la providencia de 6 de agosto de 2019⁹⁸, no se condenará en costas en esta instancia porque no se acreditó su causación.

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

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR los ordinales quinto y sexto de la parte resolutive de la sentencia proferida el 7 de octubre de 2025 por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, los cuales quedarán así:

“[...] QUINTO: Bajo los lineamientos expuestos en la parte motiva de esta sentencia y los principios de prevención, coordinación, concurrencia, y subsidiariedad positiva:

5.1. ORDENAR al municipio de Amagá que, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, del departamento de Antioquia, de la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S. y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, elabore los estudios técnicos detallados que permitan caracterizar de manera integral la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo, y definir las medidas idóneas de intervención de la vía que del corregimiento “Camilo C” va a la vereda de Guaimaral, en el tramo objeto del proceso.

Para tal efecto, deberá tener en cuenta los informes técnicos obrantes en este proceso, así como un informe actualizado sobre la ejecución del proyecto denominado “[...] Diagnóstico, diseño e implementación de obras de rehabilitación y recuperación de 6 cauces para el manejo de fenómenos erosivos y arrastre de material que generan riesgos a la comunidad de Camilo Cé y afectaciones a la infraestructura de servicios públicos, vías veredales y corredor doble calzada [...]”, y de la infraestructura hidráulica a cargo de la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S., relacionada con la controversia, el cual será elaborado por dicha entidad en el término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

5.2. ORDENAR al municipio de Amagá que, una vez elabore los estudios detallados, formule un plan de acción con el propósito de adelantar las intervenciones necesarias para corregir y mitigar el riesgo objeto del proceso que sean de su responsabilidad, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Los plazos previstos en el plan de acción para la ejecución de las medidas serán aprobados por el tribunal para garantizar que sean razonables y serán objeto de seguimiento por parte del comité de verificación de cumplimiento de la presente sentencia.

5.3. ORDENAR al Departamento de Antioquia que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, apoye al municipio de Amagá en la

⁹⁷ “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁹⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión. Sentencia de Unificación de 6 de agosto de 2019, radicación núm. 15001-33-33-007-2017-00036-01. C.P. Rocío Araújo Oñate.



ejecución del plan de acción, en el evento en que se acredite que las medidas superan su capacidad financiera.

5.4. ORDENAR a la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S. que, en el marco de las obligaciones previstas en la licencia ambiental y conforme a su plan de inversión forzosa del 1%, a partir de los resultados de los estudios detallados, formule un plan de acción con el propósito de adelantar las intervenciones necesarias para corregir y mitigar el riesgo objeto del proceso que sean de su responsabilidad, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Los plazos previstos en el plan de acción para la ejecución de las medidas serán aprobados por el tribunal para garantizar que sean razonables y serán objeto de seguimiento por parte del comité de verificación de cumplimiento de la presente sentencia.

5.5. ORDENAR a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a la Agencia Nacional de Infraestructura que, en el evento que a la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S. le corresponda adelantar acciones conforme a los resultados del estudio detallado, deberán verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, mediante el ejercicio de sus funciones de control ambiental y supervisión contractual, respectivamente. Para ello, remitirán informes semestrales de las acciones adelantadas al comité de verificación del cumplimiento de la presente sentencia.

SEXTO: CONFORMAR el comité de verificación del cumplimiento de la presente sentencia, el cual estará integrado por la magistrada sustanciadora del tribunal de primera instancia, quien lo presidirá; por la parte actora; por el coadyuvante; por el delegado del municipio de Amagá; por el delegado del departamento de Antioquia; por el delegado de la Concesionaria Vial del Pacífico S.A.S.; por el delegado de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia; por el delegado de la Agencia Nacional de Infraestructura, por el delegado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y por el agente del Ministerio Público [...].

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida el 7 de octubre de 2025 por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado



Radicación núm. 05001-23-33-000-2023-00955-01
Demandantes: Olga López Cortés y otros

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

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