



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

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

**Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Referencia:** Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos  
**Radicación:** 05001-23-33-000-2011-01184-01  
**Demandante:** Personería Municipal de Copacabana  
**Coadyuva:** Ignacio Alberto Berrío Acevedo  
**Demandados:** Instituto Nacional de Concesiones – INCO (actualmente Agencia Nacional de Infraestructura - ANI) y Devimed S.A.  
**Vinculados:** Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y municipio de Copacabana  
**Tema:** Procesos erosivos e impactos ambientales derivados del diseño de los descoles de la doble calzada de la autopista Medellín – Bogotá. Cosa juzgada parcial. Competencias de la Agencia Nacional de Infraestructura

### **Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el **Área Metropolitana del Valle de Aburrá**, por la sociedad **Devimed S.A.** y por la **Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia**, en contra de la sentencia de 8 de noviembre de 2021, proferida por la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **I.1. La demanda**

1. La **Personería Municipal de Copacabana**<sup>1</sup>, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998<sup>2</sup> y 1437 de 2011<sup>3</sup>, demandó al **Instituto Nacional de Concesiones** (hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI) y a la sociedad **Devimed S.A.**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos previstos en los literales l) y m) del artículo 4° de la Ley 472<sup>4</sup>, presuntamente vulnerados por los procesos

---

<sup>1</sup> Diego Alberto Muñoz Arango – Personero del municipio de Copacabana – Antioquia, posteriormente, Carlos Enrique Molina Restrepo.

<sup>2</sup> “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”.

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>4</sup> Es decir, los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y con la realización de construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.



erosivos e impactos ambientales derivados del diseño de los descoles de la doble calzada de la autopista Medellín – Bogotá<sup>5</sup>.

2. La entidad demandante formuló las siguientes pretensiones:

«PRIMERA: Que se declare que la empresa DEVIMED S.A. representada legalmente por el señor Manuel Vicente Zuluaga vulneró y ha venido vulnerando los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por la indebida construcción de descoles de desagüe de la autopista Medellín Bogotá, los cuales generaron una erosión de la tierra ubicada en la ladera del margen izquierdo ascendente de la autopista Medellín Bogotá jurisdicción de Copacabana ya que esas aguas fueron vertidas a campo abierto sin ningún control y que el Instituto Nacional de Concesiones omitió ejercer el control y la vigilancia pertinente a dicha empresa concesionaria.

SEGUNDO: (...) ordene a la empresa DEVIMED S.A. [...] y al Instituto Nacional de Concesiones - INCO adoptar las medidas técnicas que sean necesarias para evitar que se siga presentando la situación constitutiva de violación de los derechos colectivos enunciados, como la construcción con sus propios recursos de nuevos descoles para desagüe de las aguas de la autopista Medellín - Bogotá los cuales sean dirigidos a las fuentes hídricas naturales que existan en toda la ladera del margen izquierdo ascendente de la autopista de toda la jurisdicción del municipio de Copacabana.

TERCERO: Que se condene a la empresa DEVIMED S.A. [...] y el Instituto Nacional de Concesiones – INCO realizar las obras necesarias para mitigar las afectaciones causadas en las propiedades de las personas que se han visto perjudicadas y por ende las reparaciones locativas dañadas en las viviendas habitacionales.

CUARTO: Que se ordene la creación de una mesa de seguimiento al cumplimiento de la sentencia que a futuro establezca el señor juez frente al desarrollo de estas pretensiones o al acuerdo llegado a celebrar en el pacto de cumplimiento.

QUINTO: Que se le ordene a la empresa DEVIMED S.A. [...] la creación de una oficina a atención al público en el municipio de Copacabana para la atención, recepción y eficaz solución de quejas que en un futuro presenten los habitantes del municipio de Copacabana por problemas que se presenten con la concesión vial de la autopista Medellín – Bogotá.

SEXTO: Que se le ordena al Instituto Nacional de Concesiones – INCO y a la empresa DEVIMED S.A. [...] la realización de consultas previas a la comunidad aledaña al sector de la ladera de la margen izquierda ascendente de la autopista Medellín – Bogotá de toda la jurisdicción de Copacabana, cuando dicha (sociedad) vaya a realizar construcciones de obras que puedan generar un impacto ambiental o social a la comunidad y que en dicha consulta estén presentes para la verificación de la legalidad de la actuación un representante de la Secretaría de infraestructura municipal de Copacabana, un representante de la personería municipal de

---

<sup>5</sup> Cfr.: Sistema de consulta judicial "SAMA" - consulta de procesos: Radicado N.º 05001-23-33-000-2011-01184-01 Personería de Copacabana contra el Instituto Nacional de Concesiones -INCO- y otros. Registro N.º 2: "Actuación: EXPEDINTE DIGITAL", "Anotación/detalle: 1 CUADERNO DIGITAL AVB". Documento denominado: "ED\_01CUADERNOPRINCIPA(.pdf) Nr oActua 2".

Folios 1 y ss. del Cuaderno Principal del expediente de la referencia. Demanda presentada el 11 de julio de 2011.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01**  
**Demandante: Personería Municipal de Copacabana**  
**Demandados: Municipio de Copacabana y otros**

Copacabana, el presidente de las juntas de acciones comunales de los sectores territoriales que sean considerados para la consulta previa.

SÉPTIMO: Que se le ordene a la empresa DEVIMED S.A. [...] publicar en un periódico de amplia circulación nacional y regional una carta dirigida a la Comunidad de Copacabana donde dé unas disculpas públicas por no haber obrado de forma oportuna y por ende no haber prevenido los desastres previsibles técnicamente.

OCTAVO: Que se condene a la empresa DEVIMED S.A. [...] y al Instituto Nacional de Concesiones – INCO a pagar las costas del proceso según el artículo 38 de la ley 472 de 1998».

3. Como fundamento de la demanda, la actora expuso que el Instituto Nacional de Vías (Invías), mediante Contrato de Concesión N.º 0275 de 1996, entregó a la sociedad Devimed S.A. el diseño, la construcción y la operación de la red vial Nacional en el oriente de Medellín y Valle de Rionegro, del sector de la autopista Medellín – Bogotá.
4. Informó que, posteriormente, el Invías entregó al Instituto Nacional de Concesiones (INCO) la vigilancia y el control de tal contrato.
5. Mencionó que se está presentado un proceso erosivo en la ladera izquierda de la autopista Medellín – Bogotá, a la altura del municipio de Copacabana, que amenaza la estabilidad de los predios y las viviendas aledañas. En su criterio, la erosión surge por las aguas vertidas de los descoles de desagüe de la autopista Medellín – Bogotá, construidos por Devimed S.A.
6. Explicó que esa sociedad ocasionó daños en la propiedad de los señores José Daniel Álvarez Hernández<sup>6</sup> y Claudia Patricia Crespo Santana<sup>7</sup>, cuyas viviendas no pueden ser habitadas por el alto riesgo de desastre<sup>8</sup>. También afectó la tubería del acueducto de la vereda Peñolcito que transcurre por el sector de la Aldea<sup>9</sup> y la «*la parcelación la Aldea de la Loma de los Duque*», situada a la altura del km 6 de la Autopista.
7. Puso de presente que Corantioquia ordenó a Devimed S.A. el reforzamiento de las estructuras por donde transcurren las corrientes de agua cercanas a los sectores en donde se encuentran activos los procesos de erosión e inestabilidad.
8. Informó que el 27 de abril de 2011 se presentó un desprendimiento de tierra que destruyó 10 viviendas de la parcelación la Aldea de la Loma de los Duque<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Situado en el km 13+310 y 13+430 o 16+310 y 16+430 de la Autopista

<sup>7</sup> Ubicada en el km 14 de la Autopista.

<sup>8</sup> Hecho noveno.

<sup>9</sup> La demandante puntualizó que en obras realizadas el 10 de diciembre de 2010, Devimed S.A. rompió un tubo del referido acueducto que conduce el agua hacia la planta de tratamiento

<sup>10</sup> Hechos decimoprimer y decimosegundo. 1. Aclaró que las aguas que son vertidas a través del desagüe izquierdo del km 6 de la Autopista implicó la erosión del terreno deslizado.



9. Consideró que el INCO ha asumido una postura omisiva frente a sus deberes de vigilancia y control en la ejecución del contrato. A su turno, denunció que Devimed S.A. ha evadido el cumplimiento de las obligaciones impuestas por Corantioquia, así como su responsabilidad en el asunto, oponiendo que los terrenos colindantes al corredor vial están gravados con servidumbre de desagüe<sup>11</sup>.

## I.2. Actuación procesal en primera instancia

10. El magistrado sustanciador del proceso de la Sala Sexta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 13 de julio de 2011, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las entidades accionadas para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de pruebas<sup>12</sup>.

11. Además, por tener interés en el resultado del proceso, el magistrado ordenó comunicar la acción de la referencia a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), al Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (DAPARD), al Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y al municipio de Copacabana. Igualmente, notificó al agente del Ministerio Público y dispuso comunicar el proceso a los miembros de la comunidad.

## I.3. Contestaciones de la demanda e intervenciones

**I.3.1.** El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)**, mediante escrito de 5 de agosto de 2011<sup>13</sup>, manifestó que se atenía a lo que resultara demostrado en el proceso.

12. Reconoció que en el sector del litigio se están presentando irregularidades que eventualmente pueden afectar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la prevención y atención de desastres previsibles técnicamente.

13. En consecuencia, precisó que Corantioquia, mediante diversos actos administrativos, impuso a la sociedad Devimed S.A. distintas obligaciones consistentes en realizar unas obras de contención y protección marginal en las corrientes de agua del sector (fuentes sin nombre N.º 1 y N.º 2). Además, le exigió tramitar el correspondiente permiso de ocupación de cauce para la construcción de esas obras y de los descoles de drenaje.

**I.3.2.** El apoderado judicial del **Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)**, mediante escrito de 5 de agosto de 2011, solicitó que dicha entidad fuera

---

<sup>11</sup> Hecho decimotercero.

<sup>12</sup> *Ibid.*, folios 124 y ss. Providencia suscrita por el magistrado Jairo Jiménez Aristizábal.

<sup>13</sup> *Ibid.*, folios 146 y ss. Documento suscrito por el abogado Rodrigo Vergara Cortés.



desvinculada de la acción de la referencia o que se la exonerara de responsabilidad<sup>14</sup>.

14. Manifestó que el AMVA no tiene conocimiento de los hechos narrados en la demanda, debido a que no es la autoridad ambiental competente para otorgar permisos o licencias, o para realizar seguimiento a las obras que se desarrollan en el municipio de Copacabana, puesto que se trata de un sector rural, y su ámbito de competencias se supedita al perímetro urbano.

15. Indicó que, al tratarse de un sector rural, Corantioquia es la autoridad ambiental competente para conocer de los hechos que afecten el equilibrio ecológico o la estabilidad de los ecosistemas.

16. Consideró que el AMVA tampoco es competente para realizar las obras y reparaciones que pretende el demandante, pues no es autoridad urbanística o de transporte. Por el contrario, refirió que el municipio de Copacabana es la entidad llamada a velar por la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda.

**I.3.3.** La apoderada judicial del **Instituto Nacional de Concesiones** (hoy **Agencia Nacional de Infraestructura - ANI**), mediante escrito presentado el 11 de agosto de 2011<sup>15</sup>, se opuso a las pretensiones de la demanda con base en las siguientes razones:

17. Reconoció que el suelo de la zona del litigio está afectado por procesos de erosión. Sin embargo, los mismos se deben a los agentes naturales y a la conducta de la comunidad que saturó el suelo con el manejo indebido de las aguas residuales, y con la intervención de las tuberías y los descoles sin autorización.

18. Aclaró que las referidas estructuras de drenaje fueron construidas desde hace más de 40 años y no fueron intervenidas con ocasión del contrato de concesión. Es decir que existían con anterioridad a la ampliación de la vía y a la construcción de los asentamientos irregulares.

19. Añadió que el mayor porcentaje de la erosión que afecta la zona es consecuencia de los asentamientos construidos sin el control de las autoridades municipales. Al respecto, reiteró que esas viviendas no se encontraban cuando la carretera fue intervenida y que algunos predios ni siquiera cuentan con licencia de construcción.

20. Insistió en que la afectación de los suelos de la zona no se debe a la concesión vial, sino a que la administración municipal de Copacabana permitió la urbanización no planificada del territorio.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, folios 152 y ss. Documento suscrito por el abogado Hernán David Henao Castrillón.

<sup>15</sup> *Ibid.*, folios 160 y ss. Documento suscrito por la abogada Yolanda del Socorro Pastor de Puerta.



21. Indicó que la cláusula de indemnidad del Estado frente a reclamaciones o demandas de cualquier índole derivadas de daños y perjuicios causados a terceros por causa o con ocasión de la ejecución de las obras, se pactó en el contrato de concesión. Es decir que Devimed S.A. está obligada a realizar los trabajos y las obras de conservación, reparación, rehabilitación, operación, mantenimiento y reconstrucción necesarias para la prestación idónea del servicio.

22. Finalmente, la apoderada propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto que el INCO no tiene competencia para ejecutar obras; de «*rompimiento del nexo causal*», pues Devimed S.A. es la entidad encargada de administrar la vía; y de «*inexistencia de la obligación*» en tanto que el INCO carece de competencia para satisfacer las pretensiones.

**I.3.4.** La apoderada judicial de la sociedad **Devimed S.A.**, mediante escrito de 12 de agosto de 2011<sup>16</sup>, se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

23. Advirtió que no existen estudios que avalen que los descoles de la autopista Medellín – Bogotá son los causantes de los agrietamientos que se presentan en algunas zonas de la ladera del municipio de Copacabana. Incluso refirió que los problemas de desestabilización de la ladera datan de tiempo atrás al contrato de concesión de 1996.

24. Aclaró que Devimed S.A. no construyó nuevos descoles, en atención a que la segunda calzada no generaría nuevos caudales de agua que excedieran la capacidad de las obras hidráulicas de la vía.

25. Adujo que la función de la concesionaria es limpiar y realizar mantenimiento a los descoles para que estos encaucen las aguas lluvias provenientes de la parte superior de la ladera y no solo de la autopista, en tanto esas aguas discurren por los terrenos de manera natural, aun si la autopista no existiera.

26. Cuestionó las conclusiones de Corantioquia, al considerar que ese análisis está desprovisto de estudios técnicos que identifiquen las verdaderas causas de la problemática, dado que la autoridad ambiental desconoce la situación geológica e hidrológica de la zona, el mal manejo de las aguas lluvias y residuales, el desvío y obstrucción de las corrientes de agua y descoles, y las edificaciones llevadas a cabo sin ningún soporte técnico ni estructural, en medio de 2 vaguadas e invadiendo zonas de retiro.

27. Añadió que existen factores naturales que explican la inestabilidad del sector, problemática que se ha agravado por las actividades agropecuarias, por la deforestación y por las prácticas inadecuadas de la comunidad.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, folios 172 y ss. Documento suscrito por la abogada Merly Yvon García Anduquia.



28. Aseguró que los informes del DAPARD acreditan esa postura al efectuar recomendaciones e imponer obligaciones, no solo a Devimed S.A., sino también al Municipio y a los propietarios de los terrenos.

29. Explicó que la Secretaría de Planeación municipal de Copacabana no tuvo en cuenta las connotaciones del terreno ni las características del sector al conferir esas licencias de construcción. A ello sumó que las autoridades municipales no han realizado un adecuado seguimiento a los asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, ni los estudios técnicos que permitan hacer un diagnóstico real de la problemática.

30. Manifestó que la certificación del INVICOP, según la cual algunas propiedades se encuentran en zona de alto riesgo de desastre, no está apalancada en los estudios correspondientes.

31. Puntualizó que, ante los derrumbes de diciembre de 2010, Devimed S.A. realizó labores de remoción de material para superar la emergencia, y al hacerlo, accidentalmente reventó un tubo del acueducto veredal de Peñolcito. Sin embargo, dicha situación se corrigió con los trabajos de empalme del tubo, el restablecimiento del servicio y el pago total de los perjuicios ocasionados.

32. Por todo lo anterior, la apoderada solicitó que se declararan probadas las excepciones de «*inexistencia de razones fácticas y jurídicas que permitan establecer la supuesta vulneración de los derechos colectivos [...]*», «*culpa de las víctimas*», «*temeridad en la acción [...]*» y «*las demás que aparezcan probadas*».

**I.3.5.** El ciudadano **Ignacio Alberto Berrío Acevedo**, actuando como presidente de la «**Veeduría Loma los García del municipio de Copacabana**», mediante escrito de 10 de febrero de 2012<sup>17</sup>, coadyuvó las pretensiones encaminadas a la mitigación del riesgo de desastre que se presenta en la ladera izquierda de la autopista Medellín - Bogotá. En consecuencia, expresó que es necesario construir nuevamente los descoles de desagüe de la referida autopista, para que las aguas de esa vía fluyan hacia cauces naturales.

**I.3.6.** Los demás sujetos procesales optaron por guardar silencio en esta etapa procesal.

#### **I.4. Audiencia de pacto de cumplimiento**

33. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 22 de febrero de 2012<sup>18</sup>, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de

<sup>17</sup> *Ibid.*, folios 201 y ss.

<sup>18</sup> *Ibid.*, folios 232 y ss. Acta suscrita por Jairo Jiménez Aristizábal (magistrado sustanciador), Hernán David Henao Castrillón (apoderado del AMVA), Rodrigo Vergara Cortés (apoderado de Corantioquia), Manuel Segundo Vicente Zuluaga (representante legal de Devimed), Merlyn Ivon García Anduquia (apoderada de Devimed), Yolanda Pastor de Puerta (apoderada del INCO), Diego Alberto Muñoz (personero municipal de Copacabana), Ignacio Alberto Berrío Acevedo (Coadyuvante), María Eugenia Giraldo Posada (Procuradora 32 Judicial II Administrativa) y Luis Arturo Lopera Henao (Auxiliar Judicial I).



la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, en tanto que no comparecieron la totalidad de las partes interesadas.

### **I.5. La sentencia de primera instancia**

34. La **Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia**, mediante sentencia de 8 de noviembre de 2021<sup>19</sup>, amparó los derechos colectivos previstos en los literales l) y m) del artículo 4° de la Ley 472.

35. Destacó que el sector en donde se ubica la autopista Medellín – Bogotá, a la altura del kilómetro 6, cuenta con una falla sobre la cual persiste un riesgo de desprendimiento.

36. En criterio del Tribunal, las entidades demandadas no controlaron ni adoptaron medidas idóneas para afrontar ese riesgo cuyo origen se relaciona con el cambio del suelo, el impacto ambiental de la construcción de la doble calzada, el taponamiento y deterioro natural de los descoles de agua, el deterioro y desaparición de las vaguadas naturales<sup>20</sup>, las construcciones en zona de alto riesgo recuperable y el inadecuado manejo de las aguas negras de las viviendas construidas en la ladera, entre otros factores.

37. Precisó que se adelantaron procesos constructivos -tanto de la doble calzada como de viviendas sobre la ladera- que generaron un cambio considerable en el suelo de una zona inestable, sin desarrollar planes de mitigación y reforestación que permitieran recuperar la composición del terreno y evitar su erosión.

38. En consecuencia, consideró que Devimed S.A. debía acudir en pro de la seguridad y la prevención de desastres, realizando labores de prevención, corrección, inspección, vigilancia, conservación vial, reparación y mantenimiento de los descoles, vaguadas, alcantarillas y servidumbres naturales de drenaje de las aguas lluvias.

39. También resaltó que ni el AMVA ni Corantioquia participaron de forma eficaz en la mitigación de: (i) los efectos de los procesos de erosión; (ii) el indebido manejo de las aguas lluvias y residuales de las viviendas; (iii) las aguas de escorrentía en períodos invernales; (iv) la disposición inadecuada de escombros; y (v) el deterioro y desaparecimiento de las vaguadas naturales, entre otras situaciones.

40. Igualmente, el Tribunal reprochó el hecho de no haber exigido «*el respectivo plan de manejo ambiental, informes, visitas, ni hicieron cumplir los requerimientos plasmados en diferentes actos administrativos*».

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, folios 1117 y ss. Sala de Decisión integrada por los magistrados: Jairo Jiménez Aristizábal –ponente de la sentencia-, Andrew Julián Martínez Martínez y Martha Nury Velásquez Bedoya.

<sup>20</sup> La RAE define una vaguada como: “Parte más profunda de un valle o depresión del terreno, por donde corre el agua de la lluvia, de un río, etc”.





41. Recalcó que Corantioquia omitió desplegar acciones para preservar el medio ambiente y los recursos naturales. Tampoco acompañó al municipio de Copacabana en las tareas de análisis, seguimiento y prevención de desastres, ni investigó o sancionó la intervención de las vaguadas por la disposición inadecuada de residuos y vertimientos, y por la alteración de las condiciones naturales del suelo, entre otras acciones lesivas.

42. En relación con el AMVA, el Tribunal indicó que dicha autoridad adelantó labores de coordinación con el municipio de Copacabana, a través del Convenio Interadministrativo N.º 324 de 2012, suscrito con miras a cofinanciar las medidas necesarias para mitigar el riesgo derivado de la ola invernal, en el marco de la urgencia manifiesta declarada mediante el Decreto 070 de 2012. Asimismo, dichas entidades celebraron el Convenio N.º 591 de 2012 para apoyar la realización de estudios hidrológicos, hidráulicos, geotécnicos y diseños estructurales en puntos críticos del municipio, entre los que se encuentran la loma de Los García, Los Duque y la Parcelación La Aldea.

43. Por otro lado, resaltó que el municipio de Copacabana no ha colaborado eficientemente con la autoridad ambiental, ni ha acatado sus funciones constitucionales y legales de autoridad policiva.

44. En consecuencia, el Tribunal adoptó las siguientes órdenes de amparo:

«PRIMERO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto Nacional de Concesiones – INCO, hoy Agencia Nacional de Minería – ANI, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: CONCEDER el amparo de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes solicitados por el personero del municipio de Copacabana en nombre y representación de la comunidad.

TERCERO: ORDENAR a DEVIMED S.A.:

- Mantener en forma permanente inspección y vigilancia sobre el sector de su influencia y adelantar todas las medidas necesarias para conservar la estabilidad de la autopista Medellín - Bogotá en el K. 6 a K. 14 y su terreno circundante que sea jurisdicción del municipio de Copacabana.

- Implementar un sistema de alerta temprana de la autopista Medellín - Bogotá K. 6 a K. 14, jurisdicción del municipio de Copacabana a fin de que dé aviso efectivo a la comunidad ladera abajo en caso de presentarse movimientos en masa en la parte alta o media de la misma.

- En coordinación con el municipio de Copacabana realizar las reparaciones del caso y periódicamente el mantenimiento de los descoles, vaguadas, alcantarillas y servidumbres naturales de drenaje de agua lluvia provenientes de la doble calzada de la autopista Medellín - Bogotá K. 6 a K. 14, jurisdicción del municipio de Copacabana.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01**  
**Demandante: Personería Municipal de Copacabana**  
**Demandados: Municipio de Copacabana y otros**

**CUARTO: ORDENAR** al municipio de Copacabana:

- En un término de dos (2) años evacuar de manera definitiva las viviendas ubicadas en zona de riesgo y reubicar las familias, dando prelación a las familias que fueron incluidas en el listado elaborado en el año 2011 y que requieran con mayor urgencia dicha reubicación.
- Vigilar que la zona deshabitada no vuelva a ocuparse con nuevos asentamientos.
- En el término de dos (2) años ajustar en el POT el uso del suelo en la zona afectada por riesgo, agotando para ello los trámites legales pertinentes.
- De manera periódica inspeccionar y monitorear toda la zona, de manera tal que se realicen los ajustes necesarios por deterioro u obstrucción de los cauces de agua natural o cualquier otro afluente natural del sector que lo requiera.

**QUINTO: ORDENAR** a Corantioquia, al Área Metropolitana y al municipio de Copacabana que de manera conjunta y coordinada gestionen los recursos necesarios para cofinanciar el plan de reforestación y adoptar todas las medidas que deban implementarse a fin de mitigar el riesgo que se presenta en la ladera izquierda de la autopista Medellín - Bogotá en el K. 6 a K. 14 y su terreno circundante que sea jurisdicción del municipio de Copacabana.

**SEXTO: ORDENAR** a Corantioquia:

- Mantener en forma permanente la inspección vigilancia y control efectivo sobre la disposición inadecuada de escombros y otros desechos sólidos, el cambio del suelo y el impacto ambiental que se genere con el paso del tiempo producto de la construcción de la doble calzada las aguas de escorrentía en tiempos invernales en la ladera izquierda de la autopista Medellín Bogotá jurisdicción del municipio de Copacabana a la altura de los kilómetros 6 hasta el 14 aproximadamente.
- Prestar asesoría permanente al municipio de Copacabana en todos los asuntos que tienen que ver con sus competencias legales. Así mismo le asesorará respecto al plan de reforestación que deberá adelantar en la zona del bosque y otras áreas que así le aconseje la corporación implementando entre otros, plantas nativas y de amarre con el propósito de devolver a los terrenos los componentes necesarios para su adecuado mantenimiento y estabilización

**SÉPTIMO: ORDENAR** al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, de acuerdo con sus competencias legales, prestar la asesoría técnica que requiera el municipio de Copacabana a efectos de mitigar el riesgo en el sector.

**OCTAVO: ORDENAR** la conformación de un comité de verificación para la constatación de la ejecución de las órdenes contenidas en la presente sentencia en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará presidido por el Procurador Ambiental y Agrario e integrado además por: el personero del municipio de Copacabana o su representante y por un representante de cada una de las siguientes entidades: municipio de Copacabana, Corantioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y DEVIMED S.A.

Dicho comité presentará informes cada seis (6) meses al magistrado ponente durante los dos años siguientes a que adquiera firmeza esta decisión.

**NOVENO: NEGAR** las demás súplicas de la demanda. [...].

**UNDÉCIMO: No se condena en costas**, tal como se expuso en la parte emotiva. [...].».



45. Dicha determinación tuvo como fundamento principal la sentencia N.º 035 de 18 de septiembre de 2020, en la que la Sala Segunda de Oralidad del mismo Tribunal resolvió la acción popular radicada con el N.º 05001-23-33-000-2012-0614 (M.P.: Gloria María Gómez Montoya), en el sentido de amparar los derechos colectivos.

## I.6. Fundamentos de los recursos de apelación

**I.6.1.** El apoderado judicial del **Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)**, mediante escrito de 16 de noviembre de 2021<sup>21</sup>, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia tras considerar que no es la autoridad responsable de la situación vulneradora de los derechos amparados.

46. Explicó que: (i) solo funge como autoridad ambiental en la zona urbana de Copacabana; (ii) los hechos objeto de debate ocurren en la zona rural de Copacabana (veredas Peñolcito y Montañita); (iii) dicho sector está por fuera de la jurisdicción del AMVA; y (iv) su papel en la gestión del riesgo de desastres es complementario y subsidiario.

47. Aclaró que la atención y prevención de desastres está marcada por el principio de solidaridad. Sin embargo, las obligaciones impuestas por el *a quo* en materia de gestión del riesgo desconocen las responsabilidades del departamento de Antioquia y de la Nación.

48. Adujo que el Tribunal asumió que la celebración de unos convenios interadministrativos de apoyo al municipio de Copacabana, desplaza al departamento y a la Nación en el ejercicio de sus funciones, convirtiendo al AMVA en el responsable directo de los acontecimientos que se presentan en la zona rural del municipio donde Corantioquia funge como autoridad ambiental.

**I.6.2.** La apoderada judicial de **Devimed S.A.**, mediante escrito de 16 de noviembre de 2021<sup>22</sup>, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia.

49. Para tal efecto, explicó que la Agencia Nacional de Infraestructura, subrogó al INCO en el contrato de concesión 0275 de 1996 suscrito con Devimed SA. Sin embargo, el Tribunal exoneró de responsabilidad a esa entidad porque la confundió con la Agencia Nacional de Minería (ANM).

50. Resaltó que la existencia del referido contrato de concesión no conlleva a la ausencia de responsabilidad de la ANI, pues, como contratante-concedente, debe cumplir sus funciones de dirección, supervisión, vigilancia y control. Además, indicó que la ANI debe avalar y financiar la realización de obras adicionales a las pactadas contractualmente. De ese modo, consideró que *«no proceden las razones*

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, folios 1164 y ss. Recurso interpuesto por el abogado Carlos Andrés Acevedo Mesa.

<sup>22</sup> *Ibid.*, folios 1173 y ss. Recurso interpuesto por la abogada Merly Yvon García Anduquía.



*expuestas por el Tribunal para declarar la falta de legitimación en la causa de INCO hoy ANI», pues no es ajena a las obligaciones del contrato.*

51. También afirmó que no era responsable de la vulneración de los derechos colectivos por las siguientes razones:

i) Devimed S.A. no construyó los descoles de la autopista Medellín – Bogotá. La construcción de la segunda calzada utilizó los descoles y obras que ya existían desde hace más de 40 años. Además, la concesionaria ha realizado periódicamente limpieza y mantenimiento a los descoles de la vía, de conformidad con sus obligaciones contractuales.

ii) Los propietarios de los predios colindantes a la vía, entre los kilómetros 6, 13 y 14, han obstaculizado y modificado el curso natural de las aguas, lo cual ha deteriorado los canales. A esto se le suma la deforestación de los terrenos, el cambio del uso del suelo, el levantamiento de construcciones antitécnicas e irregulares, el manejo inadecuado de las aguas residuales y la existencia de pozos sépticos desprovistos de las mínimas condiciones técnicas.

iii) El municipio de Copacabana y demás autoridades urbanísticas han permitido la constante urbanización sobre la ladera entre los kilómetros 6, 13 y 14 de la autopista Medellín – Bogotá, pese a que la zona se encuentra catalogada como de alto riesgo. Asimismo, no han ejercido el control urbanístico apropiado ni impuesto las acciones de mitigación correspondientes, como la reforestación.

52. Señaló que las obligaciones contractuales de Devimed S.A. refieren al mantenimiento de la vía. En ese sentido, aseguró que la concesionaria se ha mantenido vigilante sobre situaciones de inestabilidad y, cuando es del caso, ha dado aviso inmediato a la ANI. No obstante, cualquier intervención u obra no pactada en el contrato se encuentra a cargo de la entidad contratante, pues las obligaciones de Devimed S.A. se encuentran expresamente asignadas en el contrato de concesión, al igual que la remuneración correspondiente.

53. Informó que la implementación del sistema de alertas es una acción que se tiene concebida a lo largo de la red vial concesionada. Aseguró que Devimed S.A. cuenta con una central S.O.S. para manejar cualquier clase de evento que represente un riesgo para los habitantes de la zona de influencia del proyecto vial.

54. Por último, advirtió que no está demostrado que las acciones de Devimed S.A. ocasionaran afectaciones o daños que den lugar a obligaciones de reparación, pues las obras que hacen parte de la vía fueron construidas respetando las normas técnicas, funcionan adecuadamente y su mantenimiento obedece a los parámetros contractuales.



**I.6.3.** El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - Corantioquia**, mediante escrito de 17 de noviembre de 2021<sup>23</sup>, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia.

55. Indicó que la autoridad ambiental competente para hacer seguimiento y control a las actividades, así como para imponer las eventuales sanciones, es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Además, advirtió que al Ministerio de Medio Ambiente le corresponde hacer seguimiento y control en la ocurrencia de desastres, especialmente cuando licenció el proyecto en cuestión.

56. Alegó que, conforme al literal h de la cláusula segunda del contrato estatal, Devimed S.A., como único responsable del diseño, construcción y operación de la autopista Medellín – Bogotá, debe cumplir con la regulación ambiental, la cual hace parte del contrato. También consideró que, a partir de las cláusulas sexta y vigesimoquinta, el manejo integral de las aguas lluvias o de escorrentía y de las vaguadas era uno de los alcances del contrato de concesión con el fin de garantizar la estabilidad y el correcto funcionamiento de la vía.

57. Recordó que, según lo dispuesto en el Decreto 1753 de 1994, Devimed S.A., como beneficiaria de la licencia ambiental, es la única persona llamada a resarcir y conjurar los daños y situaciones de riesgo asociados a los descoles de la vía y a la entrega irregular de las aguas a la ladera y las vaguadas.

58. Afirmó que la orden de realizar un plan de reforestación para la mitigación del riesgo en la ladera es desacertada, pues este es un instrumento contemplado en la licencia ambiental como una medida compensatoria a cargo de Devimed S.A. por los aprovechamientos forestales y la ejecución de las obras.

59. Replicó que el Tribunal no debió ordenar a Corantioquia que implemente, junto con el municipio, medidas para la mitigación del riesgo, ni para el control y seguimiento de la disposición de residuos, porque fue el ente territorial quien toleró ese desarrollo urbanístico y, según la ley, el papel de las CAR es complementario y subsidiario. En su criterio, el municipio era responsable de limitar la expansión de asentamientos humano en los sectores susceptibles a movimientos en masa.

## **I.7. Trámite en segunda instancia**

60. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en segunda instancia, mediante auto de 27 de abril de 2022<sup>24</sup> y conforme al artículo 322 del CGP, admitió los recursos de apelación presentados en contra de la sentencia de 8 de noviembre de 2021. De otro lado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 247 del CPACA, advirtió que no había lugar a dar traslado para alegar de conclusión, e informó al Ministerio

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, folios 1179 y ss. Recurso interpuesto por el abogado José Daniel Sánchez Patiño.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Registro N.º 4, documento denominado: "AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION N\_ADMITEAPE(.docx) NroActua 4".



Público que se encontraba habilitado para emitir concepto en la presente causa hasta antes de que el proceso ingresara al despacho para emitir sentencia.

61. Dentro del término de ejecutoria de la providencia mencionada, la apoderada judicial de Devimed allegó pronunciamiento<sup>25</sup> en relación con los recursos de apelación presentados por Corantioquia y el AMVA. Allí solicitó que se revoque el fallo de primera instancia en relación con Devimed S.A. y, en consecuencia, que se nieguen las pretensiones al considerar que esa sociedad «*no fue la concesionaria la que generó, vulneró o de manera alguna amenazó los derechos colectivos a que hace referencia el actor popular*». La abogada fundamentó dicha solicitud en que, por un lado, el AMVA tiene el poder de actuar, pues en materia de gestión del riesgo de desastres rige el principio de solidaridad. Por otro lado, sostuvo que Corantioquia omitió sus deberes de vigilancia, control, seguimiento para prevenir el riesgo.

62. Los demás sujetos procesales se abstuvieron de emitir algún pronunciamiento. Igualmente, a la fecha de ingreso del proceso al despacho, se aprecia que el agente del Ministerio Público optó por no emitir concepto.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### II.1. Competencia

63. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del CPACA<sup>26</sup> y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019<sup>27</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por Tribunales Administrativos en primera instancia, en el marco de las acciones populares.

### II.2. Planteamiento del problema jurídico

64. En el asunto *sub examine*, la Personería Municipal de Copacabana atribuyó al Instituto Nacional de Concesiones y a la sociedad Devimed S.A., la afectación de los derechos colectivos previstos en los literales l) y m) del artículo 4º de la Ley 472<sup>28</sup>, debido a los procesos erosivos e impactos ambientales atribuibles al diseño de los descoles de la doble calzada de la autopista Medellín – Bogotá.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Registro N.º 12, documento denominado: "RECIBEMEMORIALES POR CORREO ELECTRÓNICO\_PRONUNCIAMIENTO DE VI(.pdf) NroActua 12". Memorial de 23 de mayo de 2022.

<sup>26</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

<sup>27</sup> Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>28</sup> Es decir, los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y con la realización de construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.



65. Para resolver la controversia, el *a quo* vinculó como entidades demandadas a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), al Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (DAPARD), al Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y al municipio de Copacabana.

66. Una vez culminó el trámite procesal de primera instancia, mediante sentencia de 8 de noviembre de 2021, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia concedió el amparo de esos derechos colectivos tras concluir que: (i) en los terrenos circundantes a los km 6, 13 y 14 de la autopista Medellín – Bogotá, se presenta una situación de riesgo por inestabilidad del terreno; (ii) la situación se debe a construcciones, intervenciones de los desagües de la vía, deterioro de las vaguadas naturales y manejo inadecuado de las aguas residuales y de escorrentía por parte de los habitantes del sector; (iii) las entidades accionadas no cumplieron con sus deberes de vigilancia, control y prevención de los impactos ambientales y de los factores de riesgo que se presentan en la zona, y (iv) Devimed S.A. debe acudir a realizar labores que garanticen la seguridad y la prevención de desastres.

67. Inconforme con las órdenes de amparo, Corantioquia alegó en su recurso de apelación que Devimed S.A. era responsable de transgredir los derechos colectivos de conformidad con las obligaciones previstas en el contrato de concesión. También señaló que el control de las obligaciones contenidas en la licencia ambiental le correspondía a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Mientras que los deterioros ambientales que no tienen origen en la vía debían ser vigilados y controlados por el municipio de Copacabana.

68. Por su parte, el AMVA alegó que el sector de la controversia hacía parte del área de jurisdicción de Corantioquia. También señaló que el rol del AMVA en materia la gestión del riesgo de desastres, es complementario y subsidiario, razón por la que no era oportuno desconocer las obligaciones de las entidades del orden nacional y departamental.

69. Por su parte, Devimed S.A. afirmó que las obras de la vía fueron construidas conforme a los parámetros técnicos aplicables. En su sentir, el riesgo detectado es atribuible a las acciones irregulares de los habitantes del sector y a la falta de vigilancia y control de las autoridades urbanísticas y ambientales. Además, la ANI era responsable de cumplir con las órdenes de amparo.

70. Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si la ANI, Devimed S.A., el AMVA y Corantioquia son responsables de la transgresión de los derechos colectivos previstos en los literales l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 por las razones enunciadas en la *causa petendi*.

71. Sin embargo, antes de entrar a considerar el fondo del asunto, es necesario analizar de oficio la eventual configuración del fenómeno de cosa juzgada bajo la



óptica de lo resuelto en la sentencia de 9 de junio de 2022 proferida por esta Sección en el marco de la acción popular con radicado 05001-23-33-000-2012-00614-02<sup>29</sup>.

### II.2.1. De la existencia del fenómeno de la cosa juzgada

72. La cosa juzgada es una institución de naturaleza procesal, en virtud de la cual los asuntos decididos por los jueces no pueden controvertirse nuevamente, una vez sus sentencias quedan ejecutoriadas, salvo expresa excepción legal.

73. En virtud de las características de *imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad* de las sentencias, la cosa juzgada constituye una excepción previa que, en caso de encontrarse acreditada, debe ser decretada de oficio, teniendo por efecto la terminación del litigio (numeral 6º del artículo 180 del CPACA).

74. Los requisitos previstos para la configuración de este fenómeno obran en el artículo 303 del Código General del Proceso<sup>30</sup>, a saber:

[...] **Artículo 303. Cosa juzgada.** (...) La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que **el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.**

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión. [...]

75. Por su parte, la Ley 472 se refirió a este fenómeno en el artículo 35, en los siguientes términos:

[...] **ARTICULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** <Artículo **CONDICIONALMENTE** exequible> La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general. [...]

76. La constitucionalidad del citado precepto fue evaluada por la Corte Constitucional en la sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007<sup>31</sup>, así:

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 9 de junio de 2022. Rad. N.º 05001-23-33-000-2012-00614-02. C. P.: Nubia Margoth Peña Garzón. Acción popular instaurada por Ignacio Berrío Acevedo, Nubia Estela Cardona García y Flor Ángela García en contra del el municipio de Copacabana, del Departamento de Antioquia - Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres -DAPARD-, del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Devimed S.A., de Corantioquia, de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, del Consorcio Concol - B Y C S.A. y de los señores Martha Lucía Maya Monsalve y Héctor Vélez Vélez.

<sup>30</sup> Aplicable por la remisión contenida en el artículo 306 del CPACA y en el artículo 44 de la Ley 472.

<sup>31</sup> M. P: Rodrigo Escobar Gil





[...] Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, **impidiendo al juez su libre determinación, y su objeto consiste, entonces, en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a promover el mismo litigio.**

(...) a la cosa juzgada se le atribuyen dos importantes consecuencias, que si bien se encuentran relacionadas entre sí, en todo caso mantienen una clara diferencia. Una de naturaleza positiva, cual es el de **vincular o constreñir al juez para que reconozca y acate el pronunciamiento anterior** (principio de la **res judicata pro veritate habetur**), y otra de connotación negativa, que se traduce en **la prohibición que se impone también al operador jurídico para resolver sobre el fondo de conflictos ya decididos a través de sentencia en firme, evitando además que respecto de una misma cuestión litigiosa se presenten decisiones contradictorias con la primera.** (...)

La norma sometida a juicio, se reitera, es el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, a través del cual se definen los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. Sobre el contenido de tal precepto, ya se precisó que, por su intermedio, el legislador le reconoce a todas las sentencias alcance de cosa juzgada general o absoluta, pues en él se dispone expresamente que la sentencia que pone fin a la acción popular “tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”.

(...) **son muchos los ejemplos a los que se puede acudir para demostrar que una medida legislativa en la que se le reconoce efectos generales a las decisiones que resuelven en forma negativa las acciones populares, resulta a todas luces desproporcionada en cuanto impide una protección efectiva y eficaz de los derechos colectivos, ante una amenaza o violación real de los mismos, que surge luego de producido un primer fallo. Por eso, tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración [...]”<sup>32</sup>.**

77. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que la figura de la cosa juzgada, era absoluta en el evento en que el operador judicial ampara el derecho colectivo. Pero se torna relativa cuando la sentencia proferida por el juez de la acción popular niega las pretensiones de la demanda<sup>33</sup> y, por lo tanto, la ciudadanía en el futuro puede promover un nuevo litigio sobre el mismo asunto.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 622 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>33</sup> En este evento se puede promover un nuevo proceso de acción popular sobre los mismos hechos, siempre y cuando existan «nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de derechos colectivos».



78. Ahora bien, siguiendo los parámetros del citados en el artículo 303 del CGP, la doctrina<sup>34</sup> ha resaltado cuatro supuestos determinantes para la configuración del fenómeno de la cosa juzgada, a saber:

[...] 1.- Que se adelante **un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada**. Si en el primer proceso la sentencia no está ejecutoriada, no opera la excepción de cosa juzgada sino la de pleito pendiente (Art. 100 numeral 8), que es previa y cuyos requisitos son fundamentalmente los mismos de la excepción de cosa juzgada; sólo se diferencian en que el pleito pendiente supone la no terminación del primer proceso, en tanto que la cosa juzgada, al basarse en el fallo ejecutoriado, parte de la finalización de aquel.

2.- Que ese **nuevo proceso sea entre unas mismas partes**, o, como lo anota el art. 303, que “haya identidad jurídica de partes”. [...]

3.- Que el nuevo proceso **verse sobre un mismo objeto (art. 303)**. Tal como lo dice con acierto la Corte, “el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”, que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutive de la sentencia; Devis señala que el “objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada según el caso”. [...]

4.- **Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior**. La causa es la razón por la cual se demanda; **los motivos que se tienen para pedir al Estado determinado sentencia**. Esos motivos, por disposición del art. 82 del CGP, deben aparecer expresados en toda demanda y surgen de los hechos de ella, por cuanto de su análisis es como se puede saber si en verdad existe identidad de causa. [...]

79. Como puede observarse, la materialización de esta institución procesal está supeditada a la existencia de una sentencia ejecutoriada que haya resuelto las mismas pretensiones luego de estudiar un problema jurídico idéntico que fue propuesto por iguales sujetos procesales.

80. Sin embargo, en lo que tiene que ver con las acciones populares, la jurisprudencia de esta Corporación ha aclarado que el elemento asociado a la identidad de las partes guarda ciertos matices por la naturaleza especial de este medio de control. Particularmente, la sentencia de 7 de febrero de 2008 explicó lo siguiente<sup>35</sup>:

[...] En el ámbito de las acciones populares en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, **lo**

---

<sup>34</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio., Código General del Proceso, Bogotá D.C., DUPRE Editores, 2016. Páginas 688-690.

<sup>35</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Radicación número: 54001-23-31-000-2005-00113-01(AP), Actor: FUNDACION AMBIENTAL GRITO DE LA TIERRA – FUNTIERRA, Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO SANTANDER - NORTE DE SANTANDER.



Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
 Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
 Demandados: Municipio de Copacabana y otros

**decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular.** En tal sentido, para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares **no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en éstos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden.** Por esa razón es que el legislador justamente en el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 señaló que la sentencia dictada dentro de una acción popular “tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.”. Entonces, en materia de acciones populares, **la excepción de cosa juzgada respecto de las partes ocurre aunque ellas no sean idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que, los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa de la comunidad titular del derecho, el grupo -determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo.** [...] <sup>36</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

81. En atención a lo anterior, se puede concluir que, cuando se trata del medio de control de defensa de los derechos e intereses colectivos, la semejanza jurídica de la parte actora es un requisito que carece de relevancia por cuanto esos derechos colectivos recaen en toda la ciudadanía.

82. Además, las sentencias allí proferidas producen efectos *erga omnes*, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretenda iniciar nuevamente el debate judicial por los mismos motivos<sup>37</sup>. Por ende, no es necesario que la parte demandante del segundo proceso corresponda a la del primero.

83. Lo anterior significa, al descender en el caso concreto, que la Sala debe estudiar la identidad en el objeto y la causa de la controversia entre los procesos con radicados 2011-01184-01 y 2012-00614-02, para determinar si la petición y los fundamentos jurídicos de la pretensión en ambos debates judiciales eran los mismos.

84. Para ello, a continuación, se compararán en paralelo los aspectos principales de las dos demandas:

Acción popular N.º 2012-00614	Acción popular N.º 2011-01184
<b>Parte demandada</b>	
1. Municipio de Copacabana. 2. Departamento de Antioquia – Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (Dapard). 3. Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA- 4. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia-.	1. Municipio de Copacabana. 2. Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres -Dapard-. 3. Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA- 4. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia-.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 7 de diciembre de 2017, número único de radicado 05001-23-33-000-2015-02253-01, Consejero ponente doctor Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>37</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN, sentencia de 26 de septiembre de 2019.



Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
 Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
 Demandados: Municipio de Copacabana y otros

<p>5. Ministerio de Transporte.          6. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible          7. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD-  <b>8. Devimed S.A.</b>          9. Consorcio Consultoría Colombiana Concol B y C S.A.          10. Martha Lucía Maya Monsalve y Héctor Vélez Vélez.</p>	<p>5. Instituto Nacional de Concesiones –Inco- (actualmente, Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-).  <b>6. Devimed S.A.</b></p>
---	--

**Hechos relevantes**

<p>1. <b><u>El 27 de abril de 2011 se presentó un movimiento en masa en el sector de la Loma de Los Duque, Los García y la Parcelación La Aldea</u></b> del municipio de Copacabana, el cual dejó 7 viviendas destruidas, afectaciones en 2 inmuebles, taponamiento de vías de acceso y de una quebrada que nace en la parte superior de la ladera y que desemboca en el río Medellín.</p> <p>2. Un estudio técnico estableció que <b>la zona era de alto riesgo</b>, que se debían prohibir los asentamientos humanos y que se debían ejecutar obras de mitigación del riesgo.</p> <p>3. <b>Los habitantes de la loma Los García han cercado el área de retiro de la quebrada</b> ubicada en la zona de acceso a ese sector, <b>mediante muros de contención y sembradíos en el cauce. Esto impide el correcto encausamiento de la quebrada y la estabilidad del sector.</b></p> <p>4. <b>El Municipio ha evadido su obligación de gestionar y controlar las obras necesarias para mitigar el riesgo y recuperar la zona afectada.</b></p> <p>5. Con ocasión del Decreto de urgencia manifiesta N.º 070 de 25 de mayo de 2012, el Municipio suscribió con el AMVA el convenio interadministrativo N.º 324 de 2012 para la ejecución de obras relacionadas con la emergencia, <b>sin incluir las lomas Los García y Los Duque, ni a la parcelación la Aldea.</b></p> <p>6. <b>La inestabilidad del suelo, el movimiento en masa del 27 de abril de 2011 y el hundimiento y agrietamiento de la banca en el km 6 de la autopista Medellín – Bogotá, son hechos concatenados.</b></p> <p>7. Unos estudios de Devimed revelaron la <b>inestabilidad del km 6 de la autopista Medellín - Bogotá y la necesidad de ejecutar medidas estructurales y obras de drenaje a lo largo del talud inferior de la vía.</b></p> <p>8. El Ministerio de Transporte, por Resolución 020 de 13 de enero de 2011, declaró la</p>	<p>1. El Instituto Nacional de Vías –Invías-, mediante Contrato de Concesión N.º 0275 de 1996, le entregó a Devimed S.A. el diseño, construcción y operación de la red vial Nacional en el oriente de Medellín y Valle de Rionegro, la cual comprende <b>la autopista Medellín – Bogotá.</b></p> <p>2. Posteriormente, el Invías entregó al Instituto Nacional de Concesiones la vigilancia y control de tal contrato.</p> <p>3. En la ladera izquierda de la autopista Medellín – Bogotá, a la altura del municipio de Copacabana, presenta un proceso erosivo que <b>ha generado grandes movimientos de masa de tierra en la Aldea de la Loma de los Duque, y que amenaza la estabilidad de las viviendas aledañas.</b></p> <p>4. Dichas erosiones son consecuencia de las <b>aguas vertidas a campo abierto sin ningún control a través de los descoles de desagüe de la autopista Medellín – Bogotá, que fueron construidos por Devimed.</b></p> <p>5. Por cuenta de dichas obras de desagüe de la autopista, <b>Devimed ha ocasionado daños en las propiedades de los habitantes de la zona.</b></p> <p>6. En «<b>la parcelación la Aldea de la Loma de los Duque</b>», situada a la altura del <b>km 6 de la Autopista, el 27 de abril de 2011 se presentó un alud de tierra que destruyó 10 viviendas de esa parcelación.</b> Las aguas que son vertidas a través del desagüe izquierdo del km 6 de la Autopista implicó la erosión del terreno deslizado.</p> <p>7. El predio de José Daniel Álvarez Hernández, situado en el km 13+310 y 13+430 o 16+310 y 16+430 de la Autopista, encuentra en <b>zona de alto riesgo de desastre.</b></p> <p>8. El proceso erosivo también afectó la propiedad de Claudia Patricia Crespo Santana, ubicada en el km 14 de la Autopista y el Acueducto de la vereda Peñolcito.</p>
---	--



Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
Demandados: Municipio de Copacabana y otros

<p>emergencia manifiesta en el km 6 de la autopista Medellín – Bogotá por el riesgo inminente de colapso del muro de contención construido en el Municipio.</p> <p>9. Dicha Resolución autorizó a <b>Devimed para que iniciara las obras de mitigación del riesgo en el sector.</b></p> <p>10. Mediante informe técnico 130AN-1209-22595, Corantioquia advirtió que Martha Maya y Héctor Vélez realizaron diversas intervenciones irregulares a los drenajes naturales y los recursos naturales de la <b>parcelación La Aldea.</b></p>	<p>6. <b>El INCO ha asumido una postura omisiva frente a sus deberes de vigilancia y control en la ejecución del contrato.</b></p> <p>7. <b>Devimed ha evadido el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades.</b></p>
<b>Pretensiones relevantes</b>	
<p>1. Se declare en solidaridad que el municipio de Copacabana y Devimed S.A. vulneraron los <b>derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente</b> y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, el <u>Municipio</u> por no recuperar las afectaciones del movimiento de masa ocurrido en la <u>Loma de los García, la loma los Duque y la parcelación la Aldea,</u> y Devimed por <b><u>no corregir la falla del km 6 de la autopista Medellín – Bogotá, y que ha colaborado a que la situación de riesgo se mantenga y aumente.</u></b></p> <p>2. <b>Se ordene al Municipio y a Devimed cesar el peligro inminente que amenaza a la comunidad</b> de la <u>loma de los García, los Duque y la Parcelación La Aldea,</u> y restituyan las cosas a su estado anterior si fuere posible.</p> <p>3. <b>Se ordene a los demandados que adopten todas las <u>obras necesarias para recuperar las cosas a su estado anterior si fuere posible y la estabilidad en el sector</u></b> del Bosque y de la zona afectada por el movimiento de masa en <u>la Loma los García, los Duque, la Parcelación la Aldea.</u></p> <p>4. Se ordene a los demandados que <b><u>restablezcan y recuperen los ecosistemas, recursos naturales, espacios e infraestructuras afectadas</u></b> por el movimiento de masa del 27 de abril de 2011.</p> <p>5. <b>Se ordene a los demandados implementar a futuro <u>todas las medidas necesarias para que no se vuelva a presentar los hechos que dan lugar a la presentar acción popular.</u></b> [...].</p>	<p>1. Se declare que la empresa Devimed S.A. vulneró los <b>derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente</b> y a la realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, <u>por la indebida construcción de descoles de desagüe de la autopista Medellín Bogotá.</u></p> <p>2. Se ordene a Devimed S.A. y al Instituto Nacional de Concesiones - INCO adoptar las <b><u>medidas técnicas que sean necesarias para evitar que se siga presentando la situación constitutiva de violación de los derechos colectivos enunciados,</u></b> como <u>la construcción de nuevos descoles para desagüe de las aguas de la autopista Medellín - Bogotá</u> los cuales sean dirigidos a las fuentes hídricas naturales que existan en toda la ladera del margen izquierdo ascendente de la autopista en el municipio de Copacabana.</p> <p>3. Se condene a Devimed S.A. y al INCO a realizar las <b><u>obras necesarias para mitigar las afectaciones causadas en las propiedades de las personas que se han visto perjudicadas y por ende las reparaciones locativas dañadas en las viviendas habitacionales.</u></b> [...].</p>



85. Vistos en paralelo los elementos esenciales de ambas acciones populares, se observa que, frente a la acción radicada con el N.º 2012-00614, el conflicto de la referencia encuentra **identidad de parte demandada** en cuanto al municipio de Copacabana, el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la gobernación departamental de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y a la sociedad Devimed S.A.

86. Sin embargo, no ocurre así en relación con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), por cuanto dicha entidad, aunque obra como demandada en el proceso de la referencia, lo cierto es que no hizo parte de la controversia identificada con el radicado 2012-00614 y, por lo tanto, los efectos de la decisión no le son exigibles.

87. Por otro lado, en lo referente a la **causa petendi** o las circunstancias que motivaron las acciones populares comparadas, se advierte que la denuncia principal de ambos conflictos refiere a la **existencia de una situación de riesgo de deslizamiento que involucra la autopista Medellín – Bogotá, en su paso por el municipio de Copacabana, y sus terrenos aledaños.**

88. Conforme con la comparación descrita anteriormente, se observa que los accionantes describen como causas principales o factores directamente relacionados con la referida situación de riesgo de desastre, las siguientes: i) el alud de tierra acaecido el 27 de abril de 2011; ii) el uso y las intervenciones inadecuadas del suelo y los recursos naturales por parte de los habitantes vecinos; iii) los defectos del corredor vial Medellín – Bogotá y de su sistema de drenaje; y iv) la inoperancia de las entidades accionadas.

89. En efecto, nótese cómo en el cuadro comparativo se señala que, según la acción popular N.º **2012-00614**, la zona circundante a las lomas de «*Los Duque*» y «*Los García*» y la parcelación «*La Aldea*», próximas al km 6 de la autopista Medellín – Bogotá, en jurisdicción del municipio de Copacabana, se presenta una situación de alto riesgo de desastre por inestabilidad del suelo.

90. La demanda añadió que dicho fenómeno está asociado al «*movimiento en masa*» o «*avalancha*» ocurrida el 27 de abril de 2011, y al «*hundimiento y agrietamiento de la banca en el km 6 de la autopista Medellín – Bogotá*». Además, el libelo señaló que, frente al fenómeno de riesgo, están involucrados: los habitantes vecinos, por intervenir de manera irregular los cuerpos de agua que fluyen por el sector; la administración municipal, por omitir la ejecución de obras de mitigación del riesgo; y Devimed S.A., por rehusarse a «*ejecutar medidas estructurales y obras de drenaje a lo largo del talud inferior de la vía*», pese a que unos estudios elaborados por la misma sociedad, así lo recomendaron.

91. Tal es la injerencia de Devimed S.A., en su rol de concesionaria de la vía en cuestión, que la parte activa recalcó que dicha sociedad es responsable de «*no*



*corregir la falla del km 6 de la autopista Medellín – Bogotá, y que ha colaborado a que la situación de riesgo se mantenga y aumente».*

92. Una situación muy similar fue expuesta en la demanda del proceso de la referencia (**2011-01184**), al indicar que en la ladera contigua a la autopista Medellín – Bogotá, en su km 6 y otros sectores, a la altura del municipio de Copacabana, existe una situación alto riesgo de desastre por cuenta de un proceso activo de erosión e inestabilidad del suelo, en virtud del cual -a juicio del accionante- se generó el movimiento de masa del 27 de abril de 2011 en «*la Aldea de la Loma de los Duque*».

93. El demandante narró que ese proceso erosivo del suelo es «*consecuencia de las aguas vertidas a campo abierto sin ningún control a través de los descoles de desagüe de la autopista Medellín – Bogotá que fueron construidos por Devimed S.A.*». De tal modo, precisó que el fenómeno de inestabilidad está generando afectaciones a los predios situados al margen del referido corredor vial, más específicamente en el km 14, donde se encuentra la propiedad de Claudia Crespo; en el km 13 (o 16), donde se ubica el predio de Daniel Álvarez; y en el km 6, donde se sitúa «*la parcelación la Aldea de la Loma de los Duque*».

94. Al igual que en la acción popular resuelta mediante sentencia de 9 de junio de 2022<sup>38</sup>, en el proceso de la referencia se acusó que la situación de riesgo de deslizamiento descrita es atribuible, principalmente, a Devimed S.A., como constructora de la doble calzada y concesionaria de la autopista en cuestión, y a la entidad que funge como autoridad contratante, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, en otrora, Instituto de Concesiones (INCO).

95. Finalmente, en cuanto a las **pretensiones**, la Sala advierte que en las dos demandas se solicitó el amparo de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a los desarrollos urbanísticos conforme a derecho. Para el restablecimiento de tales derechos, las demandas solicitaron de forma concordante las siguientes acciones:

(i) Remediar la situación de riesgo de deslizamiento, mediante las acciones que permitan «*hacer cesar el peligro inminente que amenaza a la comunidad*», «*evitar que se siga presentando la situación vulneradora*», «*mitigar las afectaciones causadas*», «*recuperar la estabilidad*» de los suelos afectados y precaver nuevas situaciones de riesgo en el futuro, y

(ii) «*Reestablecer las cosas a su estado anterior*», mediante la recuperación de los ecosistemas, recursos naturales, cuerpos hídricos, espacios e infraestructuras afectadas, así como reparar los daños ocasionados a los particulares.

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 9 de junio de 2022. Rad. N.º 05001-23-33-000-2012-00614-02. C. P.: Nubia Margoth Peña Garzón.



Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
Demandados: Municipio de Copacabana y otros

96. Como colofón de las semejanzas anotadas, se observa que, en relación con la responsabilidad de Devimed S.A., el sentido de la decisión definitiva proferida en la acción popular **2012-00614**, corresponde con la sentencia que es objeto de apelación en el proceso que ahora convoca a la Sala (**2011-01184**). Veamos:

Acción popular N.º 2012-00614	Acción popular N.º 2011-01184
<b>Sentencias</b>	
<p>Sentencia de primera instancia proferida el 18 de septiembre de 2020 por Tribunal Administrativo de Antioquia, modificada por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia de 9 de junio de 2022:</p> <p>1. Conceder el amparo a los derechos colectivos a la <u>seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente</u> y la <u>realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</u>, <b>por la inestabilidad de la montaña ubicada entre el km 6 de la Autopista Medellín Bogotá y la vía a Machado en Copacabana Antioquia.</b></p> <p>2. Ordenar a Devimed S.A.:</p> <p>-Mantener en forma permanente inspección y vigilancia sobre el sector de su influencia y <b>adelantar todas las medidas necesarias para <u>conservar la estabilidad de la Autopista Medellín-Bogotá en el km 6 y su terreno circundante.</u></b></p> <p>-Mantener un sistema de alerta temprana de la <u>Autopista Medellín Bogotá km 6</u> a fin de que dé aviso efectivo a la comunidad ladera abajo en caso de presentarse movimientos en masa en la parte alta o media de la montaña que nos ocupa.</p>	<p>Sentencia de primera instancia proferida el 8 de noviembre de 2021 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia:</p> <p>1. Conceder el amparo de los derechos colectivos a la <u>seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente</u> y a la <u>realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.</u></p> <p>2. Ordenar a Devimed S.A.:</p> <p>-Mantener en forma permanente inspección y vigilancia sobre el sector de su influencia y <b>adelantar todas las medidas necesarias para <u>conservar la estabilidad de la autopista Medellín-Bogotá en el km 6 a 14 y su terreno circundante en el municipio de Copacabana.</u></b></p> <p>-Implementar un sistema de alerta temprana de la <u>autopista Medellín-Bogotá km 6 a 14</u>, jurisdicción del municipio de Copacabana a fin de que dé aviso efectivo a la comunidad ladera abajo en caso de presentarse movimientos en masa en la parte alta o media de la misma.</p> <p>-En coordinación con el municipio de Copacabana <b>realizar las reparaciones del caso y periódicamente el mantenimiento de los descoles, vaguadas, alcantarillas y servidumbres naturales de drenaje de agua lluvia provenientes de la doble calzada de la autopista Medellín-Bogotá km 6 a 14, jurisdicción del municipio de Copacabana.</b></p>

97. Como puede observarse, actualmente Devimed S.A. ostenta la obligación de desplegar las medidas necesarias para conservar la estabilidad, no solo de la autopista Medellín - Bogotá, sino también de los suelos circundantes afectados por los fenómenos erosivos en a la altura del km 6 de dicho corredor vial en su paso por el municipio de Copacabana.

98. En la sentencia de 9 de junio de 2022, esta Sala de Decisión encontró acreditado que el sistema de drenaje de la Autopista contribuye al proceso erosivo de la ladera en tanto que no está conduciendo ni vertiendo adecuadamente el caudal de aguas lluvias y de escorrentía, pues:

«[...] **en la parte superior de la ladera se evidenciaban tres drenajes [o descoles de la autopista Medellín - Bogotá]**, los cuales fueron denominados como occidental, central y oriental. Respecto del central y occidental, **se**





**estableció que el caudal recogido por estos descoles aumentó considerablemente con la doble calzada y se convirtieron en cárcavas erosivas sin ningún tipo de protección, ni entregas adecuadas a los cauces naturales bien definidos. [...]**» (Negrilla fuera del texto).

99. De tal modo, es preciso mencionar que la obligación judicial de «*adelantar todas las medidas necesarias para conservar la estabilidad de la Autopista Medellín - Bogotá en el km 6 y su terreno circundante*», naturalmente involucra la adecuación del sistema de drenaje de la vía, puesto que, se reitera, el diseño y funcionamiento del sistema actual fue identificado como un factor que influye en la inestabilidad de los suelos aledaños al km 6 de la Autopista.

100. Adicionalmente, la Sala destaca que en la sentencia de primera instancia de 18 de septiembre de 2020 (proceso 2012-00614), el Tribunal Administrativo de Antioquia concluyó que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) había colaborado en la cofinanciación de las obras de mitigación del riesgo de desastres generado por la ola invernal y también había realizado estudios hidrológicos, hidráulicos, geotécnicos y de diseños estructurales para el sector del deslizamiento.

101. En consecuencia, evidenció que la AMVA había adelantado gestiones acordes con sus funciones, pero como permanecía la inestabilidad de la loma, consideró necesario ordenar a esa autoridad que ayudara técnica y financieramente el desarrollo de las obras de mitigación, así:

[...] NOVENO. ORDENAR al ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA, de acuerdo con sus competencias legales, prestar la asesoría técnica que requiera el MUNICIPIO DE COPACABANA a efectos de mitigar el riesgo en el sector. [...]

102. La AMVA no apeló la decisión judicial de primera instancia y, por lo mismo, la decisión fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado, a través del ordinal tercero de la sentencia de 9 de junio de 2022. Es decir que la responsabilidad de la AMVA hizo tránsito a cosa juzgada.

103. Igual acontece respecto de la participación de Corantioquia en el restablecimiento de los derechos colectivos. En la sentencia de 18 de septiembre de 2020 (proceso 2012-00614), el Tribunal ordenó a la Corporación llevar a cabo las siguientes acciones de contención del riesgo de desastres:

[...] QUINTO. - ORDENAR al MUNICIPIO DE COPACABANA:

5.1. En un término de seis (6) meses, actualizar el estudio de zonificación proyectado por CONCAVAS 2013, pues la zona de falla, por su propia constitución, es cambiante.

5.2. En un término de dos (2) años, evacuar de manera definitiva las viviendas ubicadas en zona de riesgo y reubicar las familias, dando prelación a las familias que fueron incluidas en el listado elaborado en el año 2011 y que requieran con mayor urgencia dicha reubicación.

Así mismo vigilará que la zona deshabitada no vuelva a ocuparse con nuevos asentamientos.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01**  
**Demandante: Personería Municipal de Copacabana**  
**Demandados: Municipio de Copacabana y otros**

5.3. En el término de dos (2) años, ajustar en el POT el uso del suelo en la zona afectada por riesgo, agotando para ello los trámites legales pertinentes.

5.4. En el término de dos (2) años, adelantar las adecuaciones al cauce de la quebrada Los Cedros de conformidad con las recomendaciones dadas por CONCAVAS 2013, y previo estudio de actualización, realizar los ajustes y actualizaciones técnicas a que haya lugar.

**En esta tarea el MUNICIPIO contará con la supervisión permanente de CORANTIOQUIA.**

5.5. De manera periódica, inspeccionará y monitoreará toda la zona, de manera tal que se realicen los ajustes necesarios por deterioro u obstrucción de este cauce o cualquier otro afluente natural del sector que lo requiera.

**En esta tarea también participará permanentemente CORANTIOQUIA.**

5.6. El **MUNICIPIO DE COPACABANA y CORANTIOQUIA** adelantarán todas las tareas de reforestación del sector objeto de esta decisión.

CORANTIOQUIA prestará asesoría y cofinanciación de manera permanente y por todo el tiempo que sea necesario. (...)

SÉPTIMO. ORDENAR a **CORANTIOQUIA**, preste asesoría permanente al MUNICIPIO DE COPACABANA en todos los asuntos que tienen que ver con sus competencias legales. Así mismo le asesorará respecto al plan de reforestación que deberá adelantar en la zona del bosque y otras áreas que así le aconseje la Corporación, implementando entre otros, plantas nativas y de amarre, así mismo, le prestará su colaboración en todo lo relacionado con el encauzamiento de la quebrada Los Cedros y otras fuentes naturales de agua del sector que lo requieran. [...]

104. En dicha oportunidad, si bien es cierto Corantioquia apeló la precitada sentencia tras afirmar que no era responsable de la trasgresión de los derechos colectivos, también es una realidad que esta Sección confirmó su responsabilidad en la sentencia de 18 de septiembre de 2020 (proceso 2012-00614), manteniendo esas órdenes de amparo, por lo que mal haría la Sala si nuevamente permitiera que en esta instancia se debatieran las obligaciones a su cargo.

105. Lo mismo ocurre frente al argumento propuesto por la AMVA sobre las responsabilidades que le asisten a las entidades del orden territorial en la gestión del presente riesgo de desastre, si se tiene en cuenta que la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia de 9 de junio de 2022, modificó la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2020 por Tribunal Administrativo de Antioquia, en el siguiente sentido:

[...] **PRIMERO: MODIFICAR** los numerales sexto, octavo y décimo de la sentencia de 18 de septiembre de 2020, proferida por el **Tribunal Administrativo de Antioquia**, los cuales quedarán así:

**OCTAVO: EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA -DAPARD, el ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA, y **CORANTIOQUIA**, cofinanciarán al **MUNICIPIO DE COPACABANA** en un 15% cada uno, para la adopción de todas Las medidas que deba implementar a fin de mitigar el riesgo.**



En especial el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - DAPARD** apoyará la reubicación de las familias en viviendas dignas, en el marco de sus competencias. [...]

106. Todo esto significa que la mayoría de asuntos requeridos en las apelaciones del presente litigio ya fueron abordados en el proceso con radicado 2012-00614, en cuyo marco la Sala concluyó que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la sociedad Devimed S.A. y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, eran responsables de la transgresión de los derechos colectivos y, además, determinó las medidas idóneas para corregir ese quebrantamiento.

107. Sin embargo, no ocurre lo mismo frente al argumento común de las apelaciones de Devimed S.A. y del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, consistente en la responsabilidad que le asiste a la ANI en el restablecimiento de esas prerrogativas.

108. En consecuencia, la sentencia emitida el 9 de junio de 2022 hizo tránsito a cosa juzgada en relación con: (i) el municipio de Copacabana, (ii) el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (Dapard) de la gobernación departamental de Antioquia, (iii) el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), (iv) la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia- y (v) Devimed S.A.

109. De conformidad con lo expuesto, en esta providencia solo se estudiará de fondo la posible responsabilidad que le asiste en la materia a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

## **II.2.2. Sobre la responsabilidad de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)**

110. Con el fin de aclarar el panorama acerca de la injerencia de la ANI en la situación de riesgo de deslizamiento objeto del litigio, la Sala procederá a examinar: (i) los medios de convicción en torno a las causas que confluyen en la generación del riesgo de desastre; y (ii) la atribución de responsabilidades a la ANI en el contexto del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

### **II.2.2.1. La situación de riesgo de desastre acreditada en el plenario**

111. Para resolver el presente planteamiento, es necesario tener en cuenta que el Informe Técnico N.º 4583 de 5 de mayo de 2005, suscrito por la ingeniera civil de Corantioquia, Patricia Restrepo Cuervo, contiene un diagnóstico inicial de la situación del riesgo presente en la vereda Montañita Parte Alta del municipio de Copacabana, específicamente en los alrededores de la vivienda del señor José Daniel Álvarez, la cual se sitúa a 300 metros bajo el talud inferior de la vía Medellín – Bogotá a la altura del k 16+310.

112. En esa oportunidad, la Corporación evidenció un problema de inestabilidad, erosión y socavación por corrientes de agua, cuyos caudales habían aumentado



como consecuencia de las obras de drenaje de la vía Medellín - Bogotá. Por consiguiente, se recomendaron algunas obras de contención. Veamos:

«[...] El predio del señor José Daniel Álvarez, ubicado en la vereda Montañita parte del municipio de Copacabana, y en el cual se encuentra asentada su casa de habitación, presenta problemas de inestabilidad debido a la activación de procesos de erosión y socavación en los taludes que conforman las márgenes de las corrientes de agua intermitente, denominadas en el presente informe técnico como Fuentes Sin Nombre N° 1 y 2. Se anota que el predio del señor Álvarez se encuentra entre las dos corrientes de agua.

**La activación de dichos procesos de erosión y socavación se debió al aumento de caudal que normalmente ha discurrido por el cauce de dichas corrientes de agua en los últimos 10 años, lo que implica un aumento en la lámina de agua y en la velocidad de las líneas de corriente.**

**El aumento de caudal fue ocasionado por la reapertura y adecuación de algunas obras de drenaje de la Autopista Medellín - Bogotá que se encontraban obstruidas desde hacía más de 10 años. Los trabajos de reapertura y adecuación de las obras de drenaje fueron realizados por la empresa concesionaria de la vía "DEVIMED S.A."(...)**

Los procesos de erosión y socavación presentes a lo largo de las **corrientes de agua intermitentes** denominadas como Fuentes Sin Nombre N° 1 y 2, pueden provocar desprendimientos de material hacia el cauce de éstas, lo que puede generar el represamiento de ellas, aumentando con ello la posibilidad de activación de otros procesos erosivos y de inestabilidad en el sector que comprometan una mayor área y por consiguientes los demás predios ribereños. [...].

#### RECOMENDACIONES:

Requerir a la sociedad DEVIMED S.A., representada por el señor Manuel Vicente Zuluaga, para que implementen de inmediato las siguientes actividades:

- Obras de contención y protección marginal en las corrientes de agua denominadas Fuentes Sin Nombre N° 1 y 2, en el tramo en el cual se encuentra ubicado el predio del señor José Daniel Álvarez, específicamente en los sectores en los cuales se encuentran activos procesos de erosión e inestabilidad. Dichas obras pueden iniciarse sin la previa autorización de la entidad ambiental, amparados en los artículos 196 y 198 del Decreto 1541 de 1978.
- Tramite del correspondiente permiso de ocupación de cauce para la construcción de las obras arriba mencionadas, pues lo antes anotado no los exime de realizar dicho trámite; así como también para **las estructuras de descole de las obras de drenaje de la Autopista Medellín - Bogotá ubicadas entre el Km. 16+310 y Km. 16+430.**

Requerir al Municipio de Copacabana para que de manera conjunta con los propietarios de los predios ribereños de las corrientes de agua denominadas Fuentes Sin Nombre N° 1 y 2, ubicados en la vereda Montañita parte alta de dicho municipio, un **plan de reforestación** de acuerdo a lo estipulado en el Plan de Ordenamiento del municipio de Copacabana. [...]»<sup>39</sup>. (Negrilla fuera del texto).

<sup>39</sup> Cfr.: Sistema de consulta judicial "SAMAJ" - consulta de procesos: Radicado N.º 05001-23-33-000-2011-01184-01 Personería de Copacabana contra el Instituto Nacional de Concesiones -INCO- y otros. Registro N.º 2: "Actuación: EXPEDINTE DIGITAL". Folios 32 y ss. y 798 y ss. del cuaderno principal del expediente de la referencia.



113. El 29 de octubre de 2009, la ingeniera civil de Corantioquia, Patricia Restrepo Cuervo, suscribió Informe Técnico N.º 13443, donde retrató que los procesos de erosión y socavación identificados en las proximidades de la vivienda de José Daniel Álvarez se habían incrementado. Adicionalmente, precisó que la conducción y el vertimiento de las aguas de escorrentía por los desagües de la vía Medellín - Bogotá está alterando la hidrodinámica de los afluentes. En consecuencia, la Corporación requirió a Devimed S.A. para que ajustara los descoles de la vía Medellín - Bogotá, como puede apreciarse en el siguiente extracto del informe:

«[...] En el predio del señor José Daniel Álvarez **persiste la situación descrita en el informe técnico N° 130AN 4583 del 5 de mayo de 2005, observándose que los procesos de erosión y socavación se han incrementado, lo que ha favorecido el desprendimiento de material, el aporte de sedimentos a los drenajes naturales y la aparición de nuevas grietas en el terreno y en la casa de habitación del mencionado señor, lo que evidencia que el terreno se sigue moviendo o asentando.** [...].

Por los drenajes naturales solo se permite el tránsito de flujo de agua, el cual en lo posible debe ser el asociado al área de su propia cuenca, ya que **adicionar flujos de otras cuencas puede traer como consecuencia el aumento del caudal, de la altura de la lámina de agua y de la velocidad de las líneas de corriente, situación que ocasiona una alteración de la hidrodinámica del drenaje y posiblemente la activación de procesos de erosión y socavación en las márgenes y el lecho del mismo.**

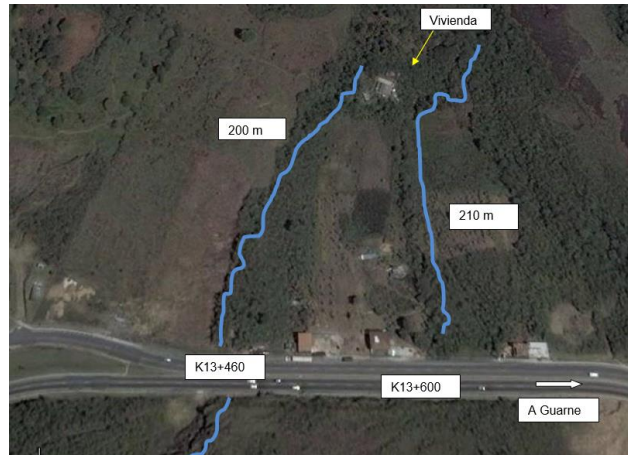
Los descoles de aguas lluvias son fundamentales y necesarios para el correcto funcionamiento de una vía, pero **su descarga a un drenaje natural debe realizarse adecuadamente y teniendo en cuenta las características geomorfológicas e hidrodinámicas del mismo.** Además, debe contar con el respectivo permiso de ocupación de cauce.

**Con la descarga de las obras de descole realizada a los drenajes naturales denominados en el presente informe técnico como “Fuentes Sin Nombre N° 1 y 2” se intervino el cauce de los mismos, alterando su hidrodinámica.** [...]»<sup>40</sup>. (Negrilla fuera del texto).

114. En atención a los fenómenos erosivos y de inestabilidad precisados en la demanda, en julio de 2010, las sociedades Devimed S.A. y GMS Gloria Jenny Mejía S. Ingenieros Consultores, elaboraron «*Estudio de estabilización predio José Daniel Álvarez*», sobre el sector que se visualiza a continuación:

[...] Figura 1. Localización general del proyecto

<sup>40</sup> *Ibid.*, folios 43 y ss.



[...]»<sup>41</sup>

115. En este informe se precisó que, en el costado izquierdo de la doble calzada de la autopista Medellín – Bogotá, en el tramo comprendido entre los descoles de las obras de drenaje 100 y 101, localizadas en las abscisas K13+460 y K13+600 (original) o K16+000 y K16+129 (actual), se presenta la siguiente problemática:

#### «[...]». 2.1 DESCRIPCIÓN DEL EVENTO Y MECANISMO DE FALLA

Se reportan **dos procesos de remoción en masa** en la periferia de la casa del señor José Daniel Álvarez, preliminarmente **asociados a procesos de erosión e incisión de los drenajes que bordean el predio**. [...].

Figura 2. Esquema de localización del predio afectado por los procesos de inestabilidad:



[...]. A continuación se mencionan algunas características de los procesos y condiciones, geotécnicas, geológicas e hidráulicas locales:

- **Los drenajes evidencian procesos erosivos y de incisión en ambos márgenes.**

<sup>41</sup> *Ibid.*, folios 197 y ss. del Cuaderno de pruebas 1.



- El evento del **costado norte evidencia problemas de socavación en el pie del talud** afectado. [...]. Este proceso en particular presenta características remontantes. [...].
- Los escarpes principales presentan alturas mayores a 5.0 m. en general, **el predio afectado se encuentra ubicado en una unidad de ladera con pendientes muy fuertes (mayores al 50%)**.
- **La suma de los factores mencionados anteriormente, hace pensar que la inestabilidad de los márgenes de los drenajes se encuentra asociada a la profundización de los mismos y en otros casos a la dinámica geomorfológica.**

## 2.2 INVESTIGACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS SUELOS

### 2.2.1 Aspectos geológicos [...].

Regionalmente la zona donde se localiza la vivienda se caracteriza por presentar hacia la parte superior de la ladera un **relieve de vertientes fuertes y empinadas en donde predominan la escorrentía superficial en contacto hacia la zona inferior** (lugar donde se localiza la vivienda), con una zona de vertientes inclinadas con divisorias agudas y estrechas, con zonas de bajas pendientes donde predomina la infiltración sobre la escorrentía. (Foto 3). [...].

El patrón de drenaje es paralelo con tributarios paralelos, rectos y cortos. La densidad de drenaje es baja, lo que implica que tiene lugar un **proceso importante de infiltración**. [...].

En la zona en estudio se reportan los siguientes procesos principales:

**Deslizamientos:** Sobre las márgenes que limitan la colina donde se localiza la vivienda del señor José Daniel Álvarez **se presentan deslizamientos activos y remontantes**. En el del costado oriental la magnitud del proceso permite catalogarlo como un movimiento en masa que presenta características remontantes [...].

**Este movimiento en masa compromete la estabilidad del predio** del señor José Daniel Álvarez en su costado oriental, en cuya base el propietario de la vivienda modificó el patrón de drenaje. [...]. Esta corriente de agua aflora por debajo del camino aledaño a la vivienda, es decir unos metros más arriba, y es alimentada por la escorrentía superficial.

Tanto en el cuerpo como en los flancos del deslizamiento, asociados a la **falta de cobertura vegetal**, se presenta erosión laminar. [...]

El drenaje del costado occidental aunque de menor tamaño, también presenta un **deslizamiento activo generado por socavación de la quebrada** que presenta agua permanente. La disección vertical y la socavación en las zonas adyacente a este proceso es muy significativa [...].<sup>42</sup>. (Negrilla fuera del texto).

116. A fin de remediar la problemática identificada, el informe presentó las siguientes recomendaciones desde el punto de vista geológico:

«[...] 2.4 RECOMENDACIONES [...]

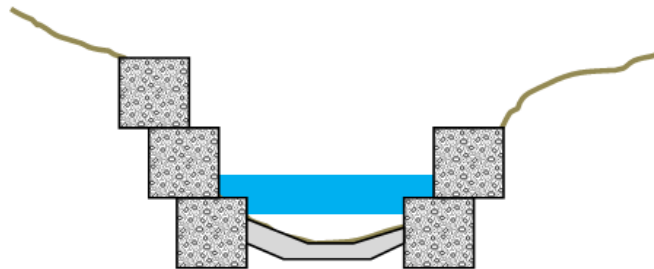
Considerando que **el proceso del costado occidental está directamente ligado a un proceso erosivo en el pie del talud** (margen derecha del drenaje) y a la **alta**

<sup>42</sup> *Ibidem*.

**saturación de la masa**, se recomienda aplicar las siguientes obras de mitigación en su orden:

Inicialmente **implementar una obra que mitigue el proceso de socavación en el pie**. Para tal efecto se recomienda implementar **en ambas márgenes y en el tramo afectado, una estructura en gaviones**:

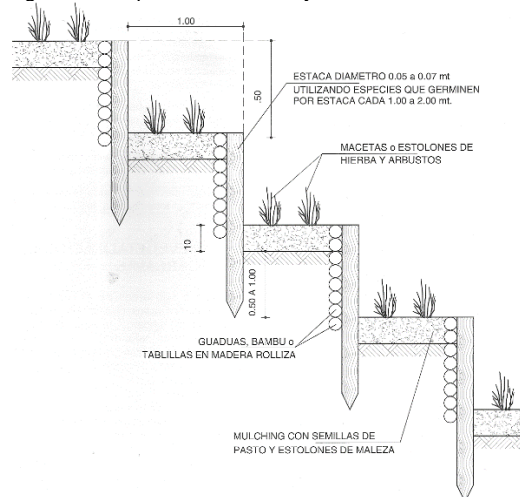
Figura 12. Esquema de disposición de gaviones en las márgenes



Los gaviones deben empotrarse por lo menos 0.5 m por debajo del nivel del lecho, o lo que se especifique por socavación y se “acomodarán” a la pendiente de las márgenes sin que se realicen grandes excavaciones. Complementariamente se recomienda, **para control del proceso incisivo, vaciar una capa de concreto ciclópeo en el lecho** (e: 1.00 m), **involucrando los fragmentos rocosos existentes, tanto en el concreto como manera de capa o enrocado por encima de este**.

Complementariamente entre la estructura en gaviones y la “berma” existente en la parte media del talud, se recomienda **implementar un sistema de trinchos escalonados**. Este sistema aplica para taludes de más de 45° de inclinación, donde se dificulta una revegetación convencional.

Figura 13. Esquema de trinchos y sistemas escalonados



- Para este caso los estacones son empotrados 0.60 m mínimo para voladizos o trinchos de máximo 1.0 m de altura. Al respaldo de los estacones se implementa bambú, madera o mallas; al respaldo se rellena con suelo y **se siembra la barrera de especies vivas tipo arbusto**.

- Con las obras de drenaje superficial, debe programarse la instalación de obras de drenaje subsuperficial, tipo drenes subhorizontales. Este tipo de obras debe implementarse con los siguientes objetivos:

1. Aliviar presiones internas en los taludes
2. Drenar una masa de suelo





3. Incrementar la resistencia de los materiales del talud por efecto de “deseccación”.  
[...]»<sup>43</sup> (Negrilla fuera del texto).

117. Luego de realizar análisis hidrológicos e hidráulicos, el informe presentó las siguientes conclusiones y recomendaciones, así como la fundamentación de las obras propuestas para remediar el proceso erosivo encontrado:

«[...] 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES [...]

#### 5.1 DIAGNÓSTICO

Con base en los antecedentes de la zona, las características de los movimientos reportados y el modelo geotécnico local, se concluye que el evento presentado obedece a la conjugación de los siguientes aspectos:

- **Composición y pobres propiedades geomecánicas de los mantos de lleno y depósitos reportados superficialmente.**
- Se observan evidencias de **procesos erosivos y/o de socavación a nivel del pie del talud del costado norte.**
- **Pérdida de la succión de los suelos en el talud por efectos de la saturación,** consecuencia de la fuerte época invernal de los últimos años. Se debe tener en cuenta las evidencias de **afloramientos y altas concentraciones de humedad en la parte media – baja del talud.**
- **Condiciones topográficas locales y las fuertes pendientes.**
- **Disposición de llenos a media ladera producto de la construcción de la vivienda, sin adecuado manejo del drenaje, selección y proceso de compactación de los materiales. [...].**
- **Manejos inadecuados de descoles de la vivienda.**

#### 5.2 ENFOQUE DE LA SOLUCIÓN

El estudio se afronta teniendo como objetivo fundamental atender la emergencia y proponer medidas de mitigación para evitar avances en el movimiento que se da actualmente. [...].

#### 5.5 DISEÑO PROPUESTO

El diseño propuesto tiene como objetivo controlar la incisión en los cauces para disminuir los efectos de la socavación y mitigar así los deslizamientos que se han venido sucediendo.

Se diseñaron llaves tipo presa de retención de sedimentos con un vertedero central; lateralmente están confinados por muros en gaviones revestidos en concreto. Detrás de las presas se diseñó un enrocado que tiene como función aumentar la rugosidad.

Los muros laterales buscan contener las crecientes de diseño. Se adjuntan los planos con el diseño de las obras. [...]»<sup>44</sup> (Negrilla fuera del texto).

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*



118. En diciembre de 2010, la sociedad Perforando Ltda. elaboró «*Informe final estudio geotécnico de sector inestable en el kilómetro 6 de la autopista Medellín – Santafé de Bogotá*». Luego de examinar el sector afectado, particularmente sobre la abscisa 6+00 de la autopista Medellín – Bogotá, la sociedad realizó la siguiente caracterización:

«[...] 3.2- Contexto Geomorfológico

Desde el punto de vista geomorfológico el área de estudio se enmarca en la porción media de la vertiente derecha del río Medellín, **caracterizada por presentar pendientes fuertes y largas de forma convexa, con la presencia de abundantes nichos y cicatrices de antiguos procesos morfodinámicos que han modelado el paisaje a lo largo del tiempo geológico.**

Específicamente el área de estudio está comprendida por un **cambio de pendiente inducido artificialmente como resultado de la construcción de la banca de la autopista**, así como por una porción de ladera hacia el extremo inferior caracterizada por una pendiente fuerte de morfología irregular debido a la acción de procesos erosivos y movimientos en masa sobre la misma.

Como procesos morfodinámicos activos se cartografió un **movimiento en masa tipo deslizamiento antiguo [...] con evidencias de reactivación, el cual está provocando el desplazamiento lento y progresivo de una capa de suelo grueso** (depósito de vertiente con espesor promedio de 12 m) a lo largo de una **capa de suelo fino de textura limo-arcillosa plástica, y como consecuencia de lo cual se presenta hundimiento de ambas calzadas de la vía.**

Otros rasgos patológicos estructurales de inestabilidad que evidencian la reactivación del movimiento se presentan en el **muro de contención localizado sobre el extremo inferior de la vía, consistentes en el rompimiento del mismo, así como en la carpeta de rodadura de ambas calzadas**, la cual ha debido ser reparada en diversas ocasiones [...].

De acuerdo con los rasgos geológico-geomorfológicos detectados en campo, **la condición de inestabilidad en la calzada se debe a la reactivación de un antiguo deslizamiento que compromete una secuencia de suelos transportados con contrastes de textura, rigidez y permeabilidad; con una superficie de falla detectada a una profundidad promedio de 12 m. [...]»<sup>45</sup>**. (Negrilla fuera del texto).

119. En consideración al fenómeno de inestabilidad detectado en el área de estudio, la sociedad Perforando estimó necesario que se ejecutaran las siguientes obras de mitigación del riesgo de deslizamiento:

«[...] 7 - PARAMETROS GEOTÉCNICOS PARA DISEÑO

**Las condiciones de inestabilidad manifiesta en el área evaluada, exigen la implementación de obras correctivas y de estabilización consistentes en obras de drenaje y contención mediante una pantalla en pilas ancladas [...].**

8. ANALISIS DE ESTABILIDAD. [...]

8.1 Análisis de estabilidad en condiciones actuales.

<sup>45</sup> *Ibid.*, folios 51 y ss.



Como se puede observar en la siguiente figura **el análisis de estabilidad presenta un factor de seguridad de 0.185 el cual se considera muy bajo, por lo tanto para aumentar este factor de seguridad es necesario implementar las obras mencionadas en el siguiente capítulo. [...].**

## 9- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con el análisis presentado en los capítulos precedentes, **se confirma que el fenómeno de inestabilidad obedece a la reactivación de un antiguo deslizamiento con superficie de falla localizada a 12 m de profundidad**, en una capa de suelo limo-arcilloso muy plástico, correspondiente al horizonte superior del perfil de suelo residual de la Anfibolita, **el cual se ha saturado por incremento en las tasas de infiltración, constituyéndose en una superficie “jabonosa” a través de la cual se desplaza el lleno sobre el que se asienta la autopista. [...].**

En este orden de ideas, se recomienda:

### Medidas Estructurales:

**Implementar una pantalla en pilas ancladas con empotramiento mínimo de 5 m en la masa de roca parental** (Horizonte 111). La profundidad total de las pilas será variable, siendo mayor en el sitio donde se realizó la perforación 3; de acuerdo con el perfil geotécnico del sitio se estima una longitud total aproximada entre 25 y 35 metros lineales por pila de acuerdo a la información de cada una de las perforaciones. El diámetro de las pilas será 1.5m y separadas 3.0m libres.

Obras de Drenaje:

**Como medida importante se recomienda la construcción de canal de conducción con disipadores en el extremo suroeste del muro del muro** (extrema en dirección a Medellín cerca a perforación 7).

Las obras de impermeabilización del talud superior se consideran efectivas; no obstante, **de igual manera se recomienda construir subdrenes a lo largo del talud inferior de la vía la cual se constituye en un área de captación y concentración de humedad que favorece las tasas de infiltración y por ende la inestabilidad del sector.** [...]<sup>46</sup>. (Negrilla fuera del texto).

120. Por su parte, el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastre (DAPARD) de la Gobernación Departamental de Antioquia, mediante Informe de Asesoría y Asistencia Técnica, constató que en la vereda Peñolcito, específicamente en el predio de José Daniel Álvarez, los descoles de la vía Medellín - Bogotá han afectado el terreno con un proceso erosivo.

121. Con fundamento en lo anterior, se recomendó la ejecución de obras de disipación de energía a fin de evitar y controlar la socavación de la ladera:

«[...] Situación encontrada

[...]. Vereda Peñolcito (Predio de José Daniel Álvarez Hernández): Ubicado en inmediaciones del Km.13+200 y 13+400 de la autopista Medellín Bogotá, en la ladera inferior. El predio en cuestión se ubica unos 80 metros abajo de la calzada de la autopista y la vivienda a unos 150 metros de la misma. Se observa que a

<sup>46</sup> Ibidem. suscrito el 1.º de marzo de 2011 por el ingeniero civil Oscar Builes Moreno y el director del referido organismo, John Fredy Rendón Roldán



unos 30 metros más abajo de la explanada de la vivienda **se viene desarrollando un movimiento en masa en forma de deslizamiento, remontante, el cual se inició, según el propietario, hace cinco años. Este fenómeno genera afectación en los terrenos del predio y de seguir avanzando ladera arriba podría comprometer la vivienda.**

**Dicho proceso erosivo está relacionado con dos descoles que vienen de la autopista naciendo cerca de los estaderos "La Esquisita" y "La Segunda Negra" y discurren ladera abajo por los terrenos del predio mencionado, transportando un caudal considerable durante la época invernal y generando socavación lateral en la zona afectada.** En su transcurso por los terrenos del predio y particularmente en la zona afectada **no se observan obras de protección contra erosión para mitigar el impacto ambiental**, a pesar de que, según el propietario, ha solicitado al **concesionario DEVIMED, encargado del mantenimiento de la vía**, la atención a esta problemática que afecta su predio y amenaza su vivienda [...].

Actualmente la vivienda, con muros en adobe, presenta algunas fisuras y grietas en paredes y pisos, pero están relacionadas más con defectos constructivos como falta de confinamiento estructural de muros, carencia de fundaciones continuas y reforzadas por lo que la edificación alcanza a absorber asentamientos diferenciales locales en el terreno. Se observa además **deficiencia en los drenajes de aguas lluvias de la explanada y el techo.**

Es importante mencionar también que al descender hacia el predio de José Daniel Álvarez Hernández, partiendo del descole cercano a la salida superior del túnel, se pasa por el predio del señor Alberto Londoño y por el predio del señor Luis Agudelo. **En este último, las aguas procedentes de dicho descole también están generando otro proceso erosivo en forma de cárcava [...].**

#### Conclusiones y recomendaciones

[...]. Vereda Peñolcito (Predio de José Daniel Álvarez Hernández): **El impacto ambiental generado por los descoles de la doble calzada de la autopista Medellín Bogotá ha afectado este predio generando un proceso erosivo (movimiento en masa) que amenaza con remontar hasta la explanada donde se ubica la vivienda.** Con el fin de mitigar dicho impacto y reducir el riesgo de afectación de la vivienda, se recomienda al municipio:

- Gestionar ante entidad concesionaria de la vía, DEVIMED, la **ejecución de obras que permitan disipar la energía y evitar la socavación que generan los descoles en la ladera** y en particular en el predio de señor José Daniel Álvarez Hernández. **Realizar obras complementarias de control de erosión en la zona del movimiento en masa como son: Sellamiento de grietas, trinchos, reforestación.**
- Para controlar la infiltración de aguas en la explanada de la vivienda, **asesorar al propietario de la vivienda para realizar obras de la recolección de las aguas procedentes del techo y la explanada de la vivienda** (canaos, bajantes, cunetas), **conduciéndolas a la quebrada más cercana.** Revisar el vertimiento de aguas negras de la vivienda y realizar los correctivos necesarios.
- Durante la temporada invernal que está iniciando, EL CLOPAD, en coordinación con el propietario, deben hacer un **seguimiento constante al movimiento en masa para establecer si continúa remontando hacia la explanada de la vivienda y decidir su evacuación.** [...]»<sup>47</sup>. (Negrilla fuera del texto).

<sup>47</sup> *Ibid.*, folios 68 y ss.



122. El administrador de Gestión Ambiental y Sanitaria de Corantioquia, Guillermo Gutiérrez Ortiz, mediante Informe Técnico N.º 18208 de 27 de mayo de 2011, examinó la situación de riesgo en la loma Los Duque de la vereda Las Lomitas de Copacabana, y decidió requerir a Devimed S.A. para que realizara estudios y obras de estabilización de la banca e implementara alertas de emergencia:

«[...]». Conclusiones

[...]. Requerir a la Empresa Devimed para que presente ante Corantioquia los **estudios y diseños de las obras a implementar para la estabilización de la Banca** y las resoluciones o actos administrativos que autorizan la ejecución de obras y su cronograma de actividades.

La empresa **Devimed deberá construir las obras de descole de aguas lluvias y las aguas provenientes de filtros se deberán conducir hasta la corriente natural existente, para lo cual deberá realizar el respectivo estudio hidrogeológico para verificación de la capacidad hidráulica**, debiendo tramitar los respectivos permisos de ocupación de cauce ante CORANTIOQUIA o aprobados por el Ministerio de Ambiente, **mientras persista la ola invernal Devimed deberá interceptar y conducir las aguas provenientes de la autopista fuera de la zona de deslizamiento.**

Recomendar al **municipio de Copacabana la realización de estudio geológico y geotécnicos de la zona afectada y su área de influencia con el fin de decretar el uso del suelo**, el cual deberá quedar incorporado la revisión del POT, igualmente se deberá identificar qué otras actividades ponen en riesgo el manejo inadecuado de aguas y suelos como las canteras y otras parcelaciones ubicadas en parte superior de la autopista con las siguientes actividades:

- Ejecutar un reconocimiento preliminar, de mapas topográficos en diferentes épocas para determinar los cambios antrópicos en la red de drenajes intervenidos.
- Estudiar o determinar hipótesis sobre localización y movimientos de aguas subterráneas o subsuperficiales.
- Presentar propuesta de la restitución de cauces naturales.
- Establecer si sobre la zona de influencia cuenta con otros estudios que puedan identificar el manejo de la problemática, mediante series estratigráficas, cartografía, red de drenajes, cortes geológicos, aptitud de suelos POT.

Como medida de protección **se deberá instalar una alerta temprana en el frente de trabajo de Devimed para dar avisos a las comunidades asentadas en la parte baja si se presenta movimiento en masa la parte alta y media de la Ladera donde se vienen ejecutando los trabajos de estabilización de la Banca y en la parte baja por parte de la comunidad organizada.**

Las actividades de estabilización de la zona deberán ser coordinadas con la oficina de atención de desastres y el DAPART, y la orden de permanencia y desalojado de las viviendas que se encuentre habitables deberá ser coordinada por el Municipio de Copacabana dependiendo de los estudios de campo y de los trabajos que se ordenen realizar. [...]»<sup>48</sup>. (Negrilla fuera del texto).

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, folios 222 y ss.



123. El DAPARD de la Gobernación de Antioquia, por conducto del ingeniero civil, Oscar Builes Moreno, y del director del organismo, John Fredy Rendón Roldán, emitió Informe de Asesoría y Asistencia Técnica de 31 de julio de 2011<sup>49</sup>, en el que reportó, entre otros, los siguientes hallazgos a la altura del km 6 de la autopista Medellín-Bogotá:

- i) Un asentamiento de la banca de la vía con fractura y abertura de pavimento en un tramo de 140 m, limitando al norte con un descole activo que vierte sus aguas a la ladera inferior.
- ii) Las estructuras de contención de la vía (pilas y en concreto reforzado) no han sido suficientes para garantizar la estabilidad de la banca.
- iii) Indicios de volcamiento del muro de contención.
- iv) Posibilidad de movimiento en masa en forma de reptación, y
- v) Agrietamiento y asentamiento de terrenos contiguos a las estructuras de contención de la vía.

124. El DAPARD encontró que las afectaciones mencionadas se presentaron debido a la intensa temporada invernal, a la configuración topográfica y geológica del sector, a las intervenciones inapropiadas realizadas en los predios vecinos, y al aumento de caudales en los descoles de la autopista Medellín - Bogotá en atención a la adición de la nueva calzada. En consecuencia, se plantearon las siguientes conclusiones y recomendaciones:

«[...] Conclusiones:

- El día 27 de mayo de 2011, en predios de la Parcelación La aldea **se produjo un movimiento en masa con un volumen mayor a los 100 mil metros cúbicos** que generó la destrucción total de 7 viviendas, destrucción parcial de 2 viviendas. Así mismo puso en riesgo y obligó a la evacuación de otras 30 viviendas (aproximadamente) en la Parcelación La Aldea, Loma de los García y Loma de los Duques. **Se produjo y el taponamiento de una quebrada**, de la vía Machado y de las vías de penetración aledañas, como también **daños en la infraestructura de alumbrado público de la zona**. [...].
- Paralelamente **se viene presentando afectación en la banca en el Km. 6 de la doble calzada Medellín – Bogotá, atendida por el Concesionario Devimed S.A.** [...].

Recomendaciones:

[...] Sector kilómetro 6 autopista Medellín-Bogotá, Parcelación La Aldea, Loma de los Duque, Loma de Los García

- Se requiere la realización de un estudio geotécnico e hidrológico con al fin de evaluar las condiciones de estabilidad de la ladera desde los predios de la

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, folios 103 y ss. y 217 y ss.



parcelación La Aldea hasta las inmediaciones de la autopista Medellín - Bogotá, Km. 6. Este estudio permitirá establecer la amenaza y los niveles de riesgo para las viviendas y evacuadas en la Loma de los Duque y la Loma de los García, como también la definición y diseño de obras para mitigar la propagación del proceso erosivo y la ocurrencia de posteriores movimientos en masa que afecten estas viviendas y las vías de comunicación aledañas. **Se recomienda la formulación del proyecto para los estudios y la gestión de recursos con CORANTIOQUIA.**

- Realizar las gestiones necesarias para **incluir los terrenos entre la parcelación la aldea y la autopista Medellín como suelos de protección** en el Esquema de Ordenamiento Territorial.
- Se recomienda la **realización de obras preliminares de protección para disminuir la acción erosiva de las aguas de escorrentía y de infiltración**, tanto en la zona aledaña a la parcelación como en el resto de la ladera hasta la doble calzada (**Los recursos de emergencia para estas obras, o al menos las mas prioritarias y que correspondan al municipio, pueden ser gestionados ante el fondo Nacional de calamidades, subcuenta Colombia Humanitaria, como proyecto de obras menores (inferiores a 250 millones de pesos), previa presentación del presupuesto y documentos requeridos ante el DAPARD).**
- El CLOPAD del municipio debe coordinar la realización de un **monitoreo permanente a la zona afectada para detectar una posible prolongación del movimiento en masa hacia los flancos laterales y superior**. Para ello se recomienda la instalación de estaciones de referencia de tal manera que se puedan tomar medidas relativas a detectar deformaciones, al menos cada 15 días.
- **Detección y sellado de las grietas en la zona boscosa contigua a los taludes superiores de la Parcelación la Aldea**, utilizando suelo cemento o mezcla de suelo y cal agrícola.
- **Sellamiento de la ronda de coronación en tierra existente en la parte superior del talud nororiental de la Parcelación**, mediante el uso de mortero de concreto o geomembrana (si se observa agrietamiento). Construcción y sellamiento de rondas de coronación en el resto de taludes superiores de la parcelación. **Drenar las zonas de empozamiento en las explanadas de la parcelación que aún no hayan colapsado.**
- **Encausamiento de estas aguas a la quebrada existente la cual fue afectada por el movimiento en masa** (de todas maneras hacia ella fluyen las aguas).
- Coordinar entre el municipio y el Concesionario Devimed S.A, según sus competencias, la **reparación del canal del descole norte, así como la protección de su cauce aguas abajo para evitar la erosión superficial e infiltración**. En lo posible, **encausar sus aguas hacia la quebrada cercana**. [...]<sup>50</sup>. (Negrilla fuera del texto).

125. En noviembre de 2011 el municipio de Copacabana y la sociedad Suelo & Ambiente presentaron «*Estudio geológico y geotécnico para determinar la mitigación prioritaria del deslizamiento en el sector de la loma Los Duque, la loma Los García y*

---

<sup>50</sup> Ibidem.



condominio La Aldea del municipio de Copacabana»<sup>51</sup>. La zona de estudio se identifica en las siguientes representaciones:



Gráfico No. 10 Ubicación de la zona de estudio

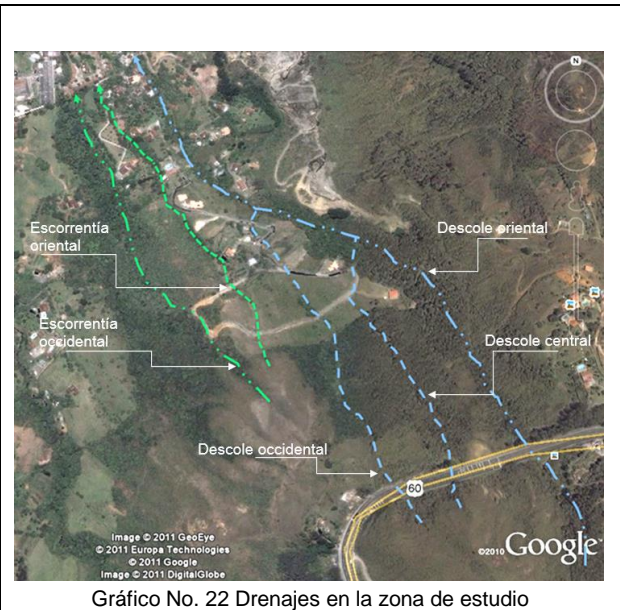


Gráfico No. 22 Drenajes en la zona de estudio

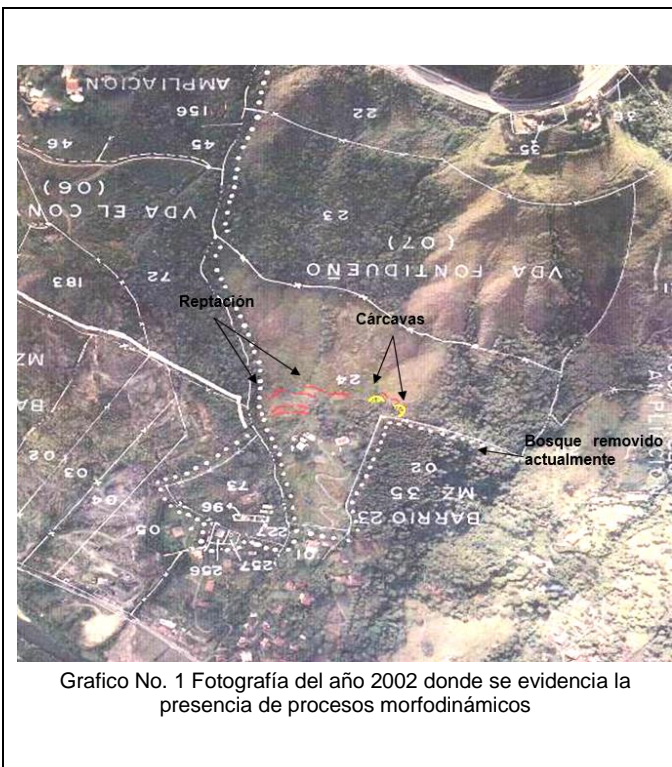
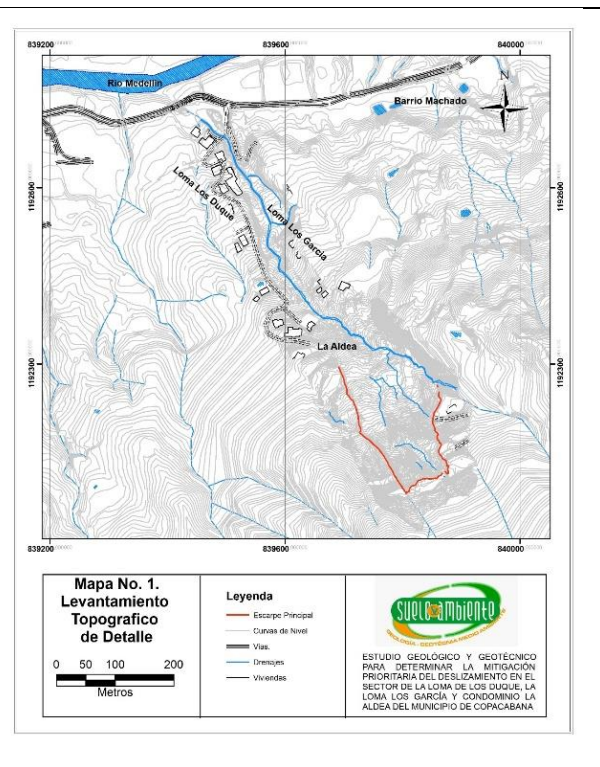


Gráfico No. 1 Fotografía del año 2002 donde se evidencia la presencia de procesos morfodinámicos



126. Inicialmente, el estudio precisó la magnitud y las causas del deslizamiento ocurrido en abril de 2011, en los siguientes términos:

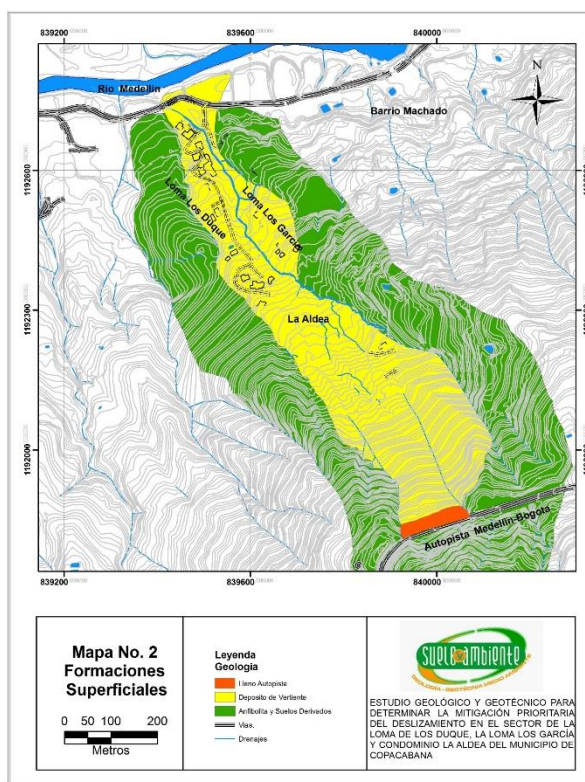
«[...] En la zona de estudio se presentó un deslizamiento de tierra el día 27 de abril de 2011 el cual comenzó alrededor de la 1:08 AM y terminó hacia las 2:00 AM, se vieron totalmente destruidas 4 viviendas, afectadas parcialmente 7 viviendas, dejó sin acceso los lotes y dos viviendas de la parcelación La Aldea, dejó sin vía de acceso el sector de los Duque y tapó la vía Machado – Copacabana.

<sup>51</sup> *Ibid.*, folios 1 y ss. del Anexo 3. Documento suscrito por la geóloga, Claudia Marcela Naranjo L.



De acuerdo con lo observado en campo aparece como un deslizamiento de tipo rotacional rápido, que se limitó a las condiciones topográficas de la zona, por lo cual la mayor parte del material deslizado se ubicó cerca al cauce de la quebrada.

Este movimiento en masa tuvo dos comportamientos como tal, uno de **inestabilidad y desprendimiento de material a través de la superficie de falla del talud** y otro que se comportó como un **flujo de escombros y de suelo altamente saturado a lo largo del cauce** que existía en el sitio el cual recorrió aproximadamente 500 metros hasta llegar a la vía que comunica a Machado con el municipio de Copacabana. [...]». (Negrilla fuera del texto).



[...]»<sup>52</sup>.

127. Seguidamente, el informe caracterizó el área afectada e identificó los factores que inciden en la situación de riesgo, entre los cuales se mencionó a la autopista Medellín – Bogotá, así:

«[...] En la parte superior de la zona de estudio sobre el costado de la autopista Medellín-Bogotá se presenta un lleno, el cual se realizó para poder construir la doble calzada de la autopista Medellín-Bogotá, que posee una altura aproximada de 15 metros.

La zona de estudio corresponde a una semicuenca alargada de poca longitud, que en su parte central está conformada por el depósito de vertiente, el cual, antes del evento ocurrido en el mes de abril del 2011 se caracterizaba por presentar ciertos escalones naturales.

**La zona central o depresión posee pendiente de modera a alta, aunque cerca a la autopista Medellín – Bogotá esta cambia abruptamente debido a un lleno**

<sup>52</sup> Ibidem.



que se realizó para conformar la doble calzada de dicha vía, encontrándose una zona modificada de mayor pendiente.

**Esta geoforma particular del sector y los materiales allí descritos tienen gran probabilidad de acumular agua debido especialmente a los cambios de pendiente generados por el lleno de la autopista Medellín-Bogotá como los cambios de pendiente naturales.**

En la parte superior de la ladera se evidencian tres drenajes, que sirven de descole a la autopista Medellín-Bogotá. Estos se denominaron descole occidental, descole central y descole oriental, de estos sólo el descole oriental corresponde a una quebrada como tal que drena desde la parte superior de la autopista, **los otros dos eran pequeñas vaquadas que al convertirlos en descoles de la vía se convirtieron en verdaderas cárcavas erosivas.**

Adicionalmente existen otros dos canales naturales denominados escorrentías, pues no tienen un flujo de agua permanente y trabajan como canales estacionales denominados escorrentía oriental y escorrentía occidental.

**Las aguas de la escorrentía oriental están contribuyendo a la inestabilidad,** mientras que las de la escorrentía occidental no contribuyen a la inestabilidad.

**La geomorfología de la zona cambio drásticamente debido al deslizamiento ocurrido en el mes de abril de 2011** principalmente en el sector que comprende la parcelación de La Aldea, el costado occidental de la loma los García y la parte baja de la loma los Duque cercana a la vía Machado – Copacabana.

**Como consecuencia del deslizamiento y el flujo de escombros se tiene un cambio en el nivel base y en la ubicación de la quebrada.** La quebrada actualmente tiene su nivel entre 5m y 13m por encima del nivel original, y presenta desviaciones entre 6m y 12m.

Durante los recorridos de campo se observó la **presencia de procesos morfodinámicos que afectan la zona de estudio**, los principales son el **deslizamiento activo**, las **grietas de tracción y la reptación**, pero también se evidencian algunas **zonas de empozamiento y cicatrices de deslizamientos antiguos**. [...]»<sup>53</sup>. (Negrilla fuera del texto).

128. Con base en los hallazgos y los conceptos aplicados, el documento técnico enlistó las siguientes conclusiones:

«[...] Se realizaron análisis de estabilidad de la ladera, del resultado de estos se puede concluir:

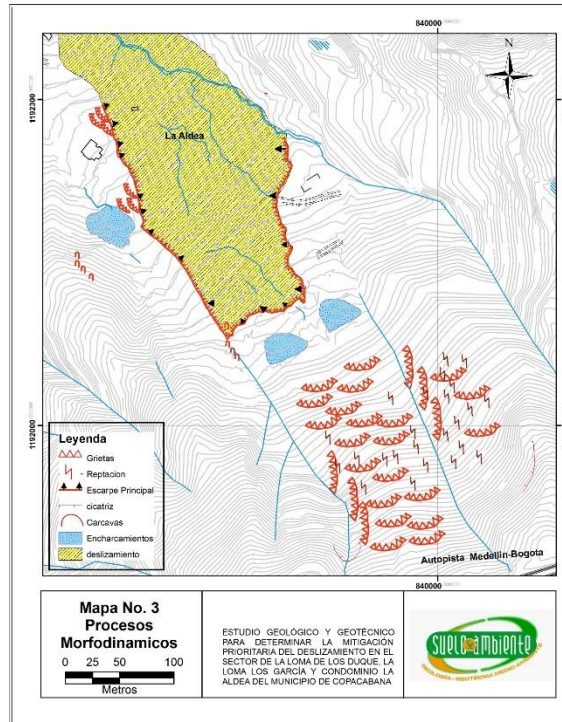
•En la actualidad **la masa ya deslizada si se satura o disminuye la profundidad del nivel freático estaría expuesta a deslizarse de nuevo**, siendo el punto más vulnerable el escarpe del deslizamiento.

•Al evaluar **la estabilidad de la ladera por encima del deslizamiento se puede observar que esta es inestable y que existe la probabilidad de que se generen superficies de falla desde la autopista**, estas se darían con nivel freático en el contacto entre el depósito de vertiente y el suelo residual o con el nivel freático a una profundidad mayor, con lo cual la influencia del agua en esta zona no es relevante.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*.

•Si se independiza la inestabilidad de la autopista de la ladera, **aun esta última fallaría, pues ya se encuentra en un estado de equilibrio límite.**



Se establece como modelo para explicar lo sucedido en la zona, la siguiente secuencia de eventos:

•**Durante varios años la autopista Medellín-Bogotá utilizó tres canales naturales como descole de las aguas que capta la vía. Dos de estos canales eran poco profundos (del orden de 0,5m, según información de los propietarios del sector) y aparentemente eran estacionales, estos son los que han generado la mayor parte de cambios y problemas en la zona;** mientras que el otro canal natural correspondía a una quebrada bien establecida, esta no ha generado problemas.

•**Al ampliar la autopista a doble calzada se aumentó de manera considerable la cantidad de aguas que bajaban por los descoles, de hecho, estos se profundizaron y generaron cárcavas sobre el terreno.** La comunidad de propietarios cito al concejo del municipio a los funcionarios de Devimed en el año 2005 debido a las afectaciones por la profundización y aumento en el ancho de las cárcavas.

•Al realizar el urbanismo de la parcelación La Aldea (año 2008), el cual aprovecho en parte las zonas semiplanas que naturalmente existían, **se cambio en parte el recorrido de los descoles y algunos de estos se entubaron de forma tal que no interfiriera con el urbanismo. [...].**

•**Las grietas continuaron evolucionando en la zona del bosque y por medio de estas se empezó a infiltrar el agua de los descoles.**

•Para el 27 de abril de 2011 **la masa de suelo se encontraba saturada debido a las infiltraciones en el terreno,** además de la carga de agua y suelo que le estaba llegando por los descoles y que se estaba empozando en los terraceos de la parcelación la Aldea.

•**Esta saturación del terreno detonó la generación del deslizamiento.**

La empresa Devimed trató de mejorar el sistema de los descoles oriental y central posteriormente a la generación del deslizamiento, para lo cual construyó a mediados del año 2011 un canal transversal de dirección W- E poco profundo [...], este canal además recoge las aguas que provienen de los drenes horizontales. [...].

**Este canal debido a su poca profundidad no alcanza a recoger y encauzar en forma adecuada las aguas que le llegan, adicionalmente la baja pendiente que tiene hace que se presente sedimentación en el fondo del mismo y se disminuya su capacidad hidráulica y por último algunos de los drenes horizontales no caen directamente a este sino al terreno natural; con todo lo anterior, se presentan infiltraciones importantes desde la parte superior de la ladera.**

Posteriormente el canal continua como un canal de dirección Sur Norte, de mayor profundidad y buena pendiente, **este canal tiene el problema que en una parte se construyó sobre la pata de la cicatriz de uno de los deslizamientos antiguos y reactivados** reportados en este informe (grafico No. 88).



Gráfico No. 88Cuneta para reemplazar el canal central en la base de un deslizamiento antiguo.

Este canal tiene partes en tubería enterrada y partes en geomembrana, de lo observado en campo la geomembrana a pesar de no tener más de 3 meses de instalación, **se encuentra altamente deteriorada**, especialmente se observan roturas que **hacen que el flujo pase directamente a la masa de suelo [...], lo que aumenta la saturación de la parte alta y disminuye la estabilidad de la zona.** [...]»<sup>54</sup>. (Negrilla fuera del texto).

129. Finalmente, el estudio propuso la siguiente clasificación del suelo de la zona en materia de riesgo de desastres, así como algunas medidas de mitigación:

«[...] La zona de acuerdo con el estado actual se puede dividir en 4 zonas:

En la zona 1 (Parte del Bosque) que se encuentra entre la autopista Medellín – Bogotá y el condominio La Aldea **se presenta una deformación importante**, la cual **se ve reflejada en el terreno por medio de numerosas grietas (que permiten la infiltración del agua), la inclinación de los árboles en sentido de la pendiente, las cárcavas y las cicatrices de deslizamientos recientes.** [...]. La probabilidad de que se genere un nuevo deslizamiento en esta zona es alta, máxime si se tiene en cuenta el mal manejo que se ha dado en la zona a las aguas de escorrentía proveniente de la autopista Medellín-Bogotá.

La zona 2 (costado occidental junto a fincas La Aldea y Loma Linda), los procesos que se reflejaban allí son debidos a un efecto de la **deformación que la masa de**

<sup>54</sup> *Ibidem*.



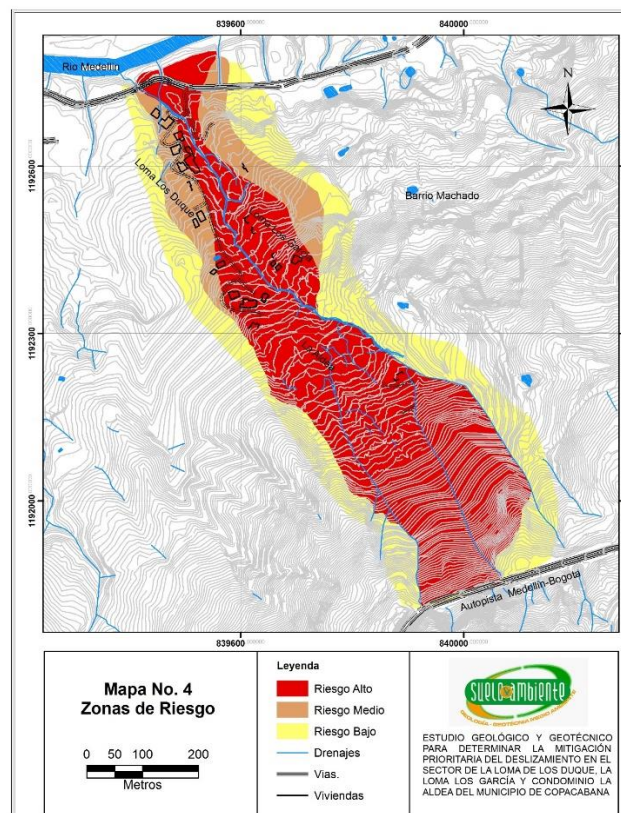
suelo generó, existente **grietas y zonas de empozamiento potenciales de reactivarse como un deslizamiento.**

La zona 3 (zona del deslizamiento), el área aledaña al escarpe principal se encuentra en constante movimiento buscando una estabilidad en el área, ya que en su parte superior se tiene una acumulación de agua que la está saturando, empezando a desestabilizar y desprenderse esta masa en sentido de la pendiente.

La zona 4 (zona de depósito en la parte media y baja) se caracteriza por la **acumulación del flujo de escombros producto del deslizamiento** hasta donde se arrastró gran parte del material producto del deslizamiento, **en este sector el cauce original de la quebrada cambio en parte tanto de nivel como de ubicación.** Esta zona en general se encuentra estable, aunque la poca profundidad del cauce podría conllevar a problemas futuros de inundaciones y baja capacidad del cauce para absorber futuras crecientes.

De acuerdo con las observaciones de campo se estableció para la zona un mapa de zonificación de riesgos, en el cual se definió que **la parte central de la zona de estudio, incluyendo gran parte de la parcelación La Aldea, el costado oriental de la Loma Los Duque y el costado occidental Loma Los García se encuentra en riesgo alto**, una franja alrededor de esta zona tiene riesgo medio y más alejado del centro se presenta una zona de riesgo bajo.

El riesgo está dado por la posibilidad de que se genere un deslizamiento desde la zona 1 y en menor medida desde la zona 2.



**Para todas las viviendas que se ubican dentro de la zona de riesgo alto es necesario emitir una orden de evacuación definitiva, para las viviendas que se encuentren en la zona de riesgo medio una evacuación preventiva y para las viviendas de la zona de riesgo bajo se debe hacer una socialización de los**



**riesgos** y de ser necesario, dependiendo de la inminencia de un deslizamiento se deberá dar una orden de evacuación preventiva.

**Estas órdenes de evacuación deberán continuar hasta que se modifiquen las condiciones de estabilidad de la zona [...].**

**Se recomienda que se realice un estudio hidráulico de la quebrada**, a fin de definir si la profundidad propuesta (4.0 metros) para recuperar el cauce, es suficiente para garantizar que ante una eventual creciente el flujo no sobrepase esta altura, ocasionando problemas de inundación y por consiguiente posibles movimientos de tierra.

En caso de que el estudio hidráulico arroje que el cauce de la quebrada se tiene que profundizar, se deberá realizar un análisis más detallado, que permita garantizar la estabilidad de los taludes, ya que el material por donde corre el flujo corresponde al suelo deslizado.

Igualmente se recomienda verificar si la obra hidráulica que se ubica cerca a la vía de Machado- Copacabana (gráfico No. 91), es suficiente para evacuar el flujo de la quebrada. [...]»<sup>55</sup>. (Negrilla fuera del texto).

130. La secretaría de Gobierno y la Unidad Municipal para la Gestión del Riesgo del municipio de Copacabana, por conducto de la arquitecta Luz Adriana Toro Arias, y de la geóloga Claudia Marcela Naranjo L., elaboraron el Informe Técnico de 4 de marzo de 2013<sup>56</sup>, mediante el cual examinaron el estado de los descoles para el manejo de las aguas de la vía Medellín - Bogotá, desde el Alto de la Virgen (km 0+00) hasta la Curva de Rodas (km 11+700). En este documento se concluyó lo siguiente:

«[...] en el tramo recorrido existen 13 descoles que llegan a geoformas de vaguada natural, 18 descoles que llegan a cauces de corrientes de agua permanentes (quebradas) y **41 descoles que llegan directamente al terreno sin que existan en el sitio vaguadas naturales o quebradas**, es decir que **en estas últimas las aguas provenientes de los descoles caen a terrenos que anteriormente no estaban conformados para la circulación de aguas concentradas**. [...]»<sup>57</sup>. (Negrilla fuera del texto).

131. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), mediante comunicado de 24 de mayo de 2013<sup>58</sup>, atendió el requerimiento formulado por el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Antioquia, relativo a la información de los descoles y el manejo de las aguas por la infraestructura vial de la autopista Medellín – Bogotá, a la altura de los kilómetros 13 y 14. En dicho documento, la abogada Andrea Milena Vera Pabón precisó lo siguiente:

«[...] El contrato de concesión Nro. 0275 de 1996 en su cláusula sexta contempla entre otras, algunas obligaciones a cargo del concesionario DEVIMED S.A.; aunque de manera expresa no existe una cláusula contractual que establezca la obligación del concesionario de manejar las aguas de escorrentía provenientes de lluvias o de fuentes naturales que caen o llegan a la vía concesionada, **una interpretación armónica y sistemática de las características propias del mencionado contrato y del conjunto de principios contractuales pactados**

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibid.*, folios 376 y ss.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibid.*, folios 603 y ss. Documento suscrito por la abogada Andrea Milena Vera Pabón.



en él, permite inferir la existencia de la obligación a cargo del concesionario, de manejar las aguas de escorrentía antes mencionadas, dentro de la zona que es de su competencia en virtud del contrato es decir, dentro de la Zona de Exclusión o Corredor Vial. Lo anterior, con el fin de garantizar la estabilidad y el correcto funcionamiento de la vía. [...]»<sup>59</sup>. (Negrilla fuera del texto).

132. En relación con el kilómetro 6 de la autopista Medellín – Bogotá, el Servicio Geológico Colombiano -SGC-, por conducto de la directora técnica de geoamenazas (e), Gloria Lucía Ruiz Peña, allegó comunicado de 11 de marzo de 2014, en el que se certificó lo siguiente:

«[...] en el marco regional de la Cordillera Central, de acuerdo a la ubicación aproximada según coordenadas geográficas [6° 19' 43.90" N, 75° 31' 20.5" W], **se encontró que en cercanías al sitio se encuentra la falla geológica acuarela**, la cual se denomina una falla de rumbo de dirección N-S a N-NW, constituye una falla en “cola de caballo” con dos trazas que conforman la falla La Acuarela la cual presentan neises, esquistos y anfíbolitas fuertemente deformados los cuales se han denominado en conjunto Neis Milonítico de Sajonia, alcanzan localmente una amplitud o separación mayor a 1,1 km y la zona de rocas al interior de las dos trazas se encuentra atravesada por diques de cuarzo lechoso y andesitas.

**La bifurcación de la falla se inicia al sur en la vía Las Palmas - Represa de La Fe, sector de Paulandia y llega hasta la Curva de Rodas sobre la vía Medellín - Bogotá.** La traza occidental se caracteriza por marcar un cambio geomorfológico entre la vertiente oriental del altiplano de Santa Elena y una zona deprimida oriental que coincide con el cambio litológico entre dunitas y neises y anfíbolitas, este cambio está marcado en algunos sectores (vereda Pericos) por un cambio fuerte dependiente, además, alinea algunos drenajes como las quebradas Rodas y Seca, en general, forma una depresión a todo lo largo de la traza. Entre las dos trazas se forman colinas elongadas en sentido N-S, rasgo geomorfológico que es claro en fotografías aéreas de los sectores de las veredas Pericos y Santa Elena. La traza oriental se caracteriza por alinear la parte alta de la quebrada Santa Elena y la quebrada Espíritu Santo. (SGC, 2010). [...].

Adicional a esto, el Servicio Geológico Colombiano dentro de su misión institucional, realizó el Mapa Nacional de Amenaza Relativa por Movimientos en Masa a escala 1:500.000 en el año 2010. Donde se puede evidenciar que **para la zona de estudio [...] predomina la amenaza media por movimientos en masa**, donde existen zonas con laderas sin evidencias de inestabilidad actual y áreas de ladera con baja inestabilidad, generada por **procesos erosivos de baja intensidad, predominando procesos de reptación**. Prevalece la sismicidad media a alta, el promedio de lluvia anual es de 1000 mm y 7000 mm, con temperatura promedio anual menor que 24 °C, corresponde geomorfológicamente con la macro unidad de montaña alta y media en su gran mayoría, con unidades litológicas regionales, de rocas ígneas plutónicas máficas, intermedias y félsicas, predomina coberturas asociadas a la actividad agropecuaria, destacándose los pastos. [...]»<sup>60</sup>. (Negrilla fuera del texto).

133. En julio de 2015, la facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, por conducto de los profesores María Isabel Mesa Sánchez y Jaime Ignacio Vélez Upegui, presentó dictamen pericial decretado por el magistrado sustanciador del proceso.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibid.*, folios 1 y ss. de los anexos 1 y 2.

134. El dictamen buscó describir, en términos geológicos, geomorfológicos e hidrológicos, al menos 111 descoles situados en la ladera izquierda de la autopista Medellín – Bogotá, a la altura del municipio de Copacabana, entre el Alto de La Virgen hasta el relleno sanitario de Curva de Rodas, esto es en, aproximadamente, 12 km de vía. De tal modo, los peritos elaboraron un informe con la evaluación y valoración del impacto para cada descole del tramo mencionado.

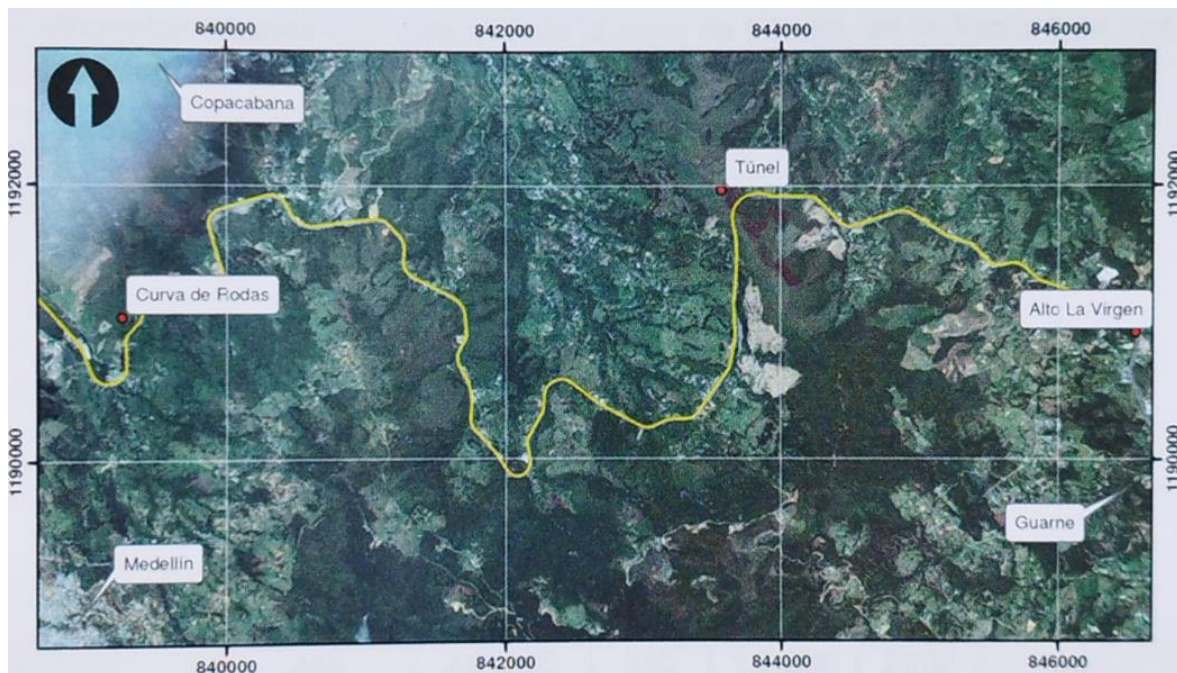


Figura 1. Localización de la zona de estudio

135. Luego de haber examinado los desagües de la vía, los peritos precisaron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

«[...]». Como primera conclusión debemos señalar que al comparar la cartografía actual y la cartografía del año 1962 se observa que **las obras de descole de la autopista han generado nuevos cauces en las laderas, que no son naturales, ni provienen de nacimientos de aguas. En total, son alrededor de 23 nuevas corrientes que han degradado con el paso de los años la estabilidad del suelo natural. Motivo por el cual muchas de las obras de descolen requieren ser intervenidas y construidas hasta entregar en una vaguada natural, pues el dejarlas correr sobre la superficie natural se genera infiltración, saturación del suelo y posteriormente inestabilidades. Estas vaguadas nuevas están incluidas entre los descoles de atención prioritaria.**

**De los 100 descoles se identificaron 55 con riesgos activos o latentes, que considera La Universidad deben ser atendidos prioritariamente para no generar problemas posteriores en la ladera. Dejando claro, que el resto de los descoles deben también ser atendidos para prevenir futuros riesgos.**

**Además todas las obras requieren de un mantenimiento inmediato ya que durante los recorridos de campo se evidenciaron todo tipo de residuos en el 60% de las alcantarillas y canales de descoles, que con el paso del tiempo causan obstrucción y taponamiento y en temporada invernal se pueden desatar caudales torrenciales causando graves daños.**





Los recorridos de campo en los que se realizó el inventario de todas las obras se hizo en temporada de verano intenso, por lo que muchas de las observaciones realizadas pueden agudizarse notablemente en temporada invernal. [...]»<sup>61</sup>. (Negrilla fuera del texto).

136. Con ocasión de las solicitudes de aclaración y complementación allegadas por el coadyuvante de la parte demandante<sup>62</sup> y Devimed S.A.<sup>63</sup>, el 8 de octubre de 2015, la profesora María Isabel Mesa Sánchez de la facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, presentó documento de aclaración y complementación del dictamen pericial anteriormente presentado. De este informe se destacan los siguientes aspectos:

«[...] 1. “Aclarar el informe, en el sentido de indicar, de toda la relación de descoles que se indican. Cuáles de estos corresponden a los construidos por DEVIMED S.A. y de qué manera, o que documento o prueba, soporta tal hecho, o por el contrario si su construcción y/o estuvo a cargo de otra entidad o de tercero”.

[...] los descoles de la autopista fueron construidos hace casi 40 años por INVIAS, cuando se da la ampliación a doble calzada, **hace 12 años aproximadamente es DEVIMED quien adelanta la adecuación.** [...].

4. Se solicita complementación, en el sentido de identificar las diferentes causas que pueden asociarse con la afectación del terreno, en inmediaciones de cada uno de los descoles que se indican en el informe, y que según el mismo, presentan situaciones de riesgo.

Aclaración: [...]. De forma general podemos volver a presentar una aclaración técnica al enunciar que: **“Los factores que generan los procesos erosivos son: el material (roca y suelo), la pendiente del terreno, la cobertura vegetal y el agua (lluvia o concentrada), donde todos en conjunto actúan. Dejando los efectos antrópicos como causas no naturales pero generadores de procesos de erosión.**

[...]. La escorrentía es generada por mecanismos diferentes pero que se pueden resumir en infiltración flujo superficial (de tipo Horton), es decir que **ocurre cuando la tasa de entrada de agua al suelo es excedida por la capacidad de infiltración del suelo y se produce encharcamiento sobre el terreno; el exceso de agua fluye entonces rápidamente sobre la superficie para generar flujos de agua y formar canales.** Una vez que el volumen de precipitación excede la capacidad de almacenamiento de humedad del suelo, **el flujo superficial del exceso de saturación se produce. Cuando el agua que escurre por la superficie del terreno se une y forma canales pasamos a tener erosión concentrada, que forma canales y luego seguirá evolucionando hasta formar drenajes”.** [...].

Teniendo presente lo enunciado arriba en la ladera inferior de la autopista Medellín Bogotá, **existen diferentes factores que en condiciones naturales pueden generar procesos erosivos, y corresponderían a la erosión natural del relieve; pero al que al adicionarse la acción antrópica los fenómenos se acelera y por lo tanto procesos que se demorarían en aparecer ahora son más continuos.** Entre los factores necesarios para que se dé la erosión, podemos resumir para nuestra zona en estudio los siguientes parámetros. [...].

<sup>61</sup> *Ibid.*, folios 1 y ss. de los anexos 1 y 2.

<sup>62</sup> *Ibid.*, folio 989.

<sup>63</sup> *Ibid.*, folios 985 y ss.



Queda entonces sólo por analizar el efecto antrópico. Que se puede resumir en construcciones de viviendas, fábricas, sitios de depósitos, vías y canteras; todas ellas intervienen la ladera cambiando las condiciones de pendiente natural del terreno, cambiando el material natural o extrayendo material, cambiando la cobertura vegetal y la que es importante para este peritaje generan conducciones de agua. La conducción del agua de escorrentía de manera concentrada (léase descoles) significa que no permito que el agua se infiltre de una manera natural en el suelo, sino que se genere un canal de flujo, que cuando es entregado en cauces existentes no significan problema. Pero **cuando se entrega en la ladera sin obras de protección o de entrega, y se acelera el proceso de erosión.** [...].

Por lo tanto, la claridad que solicita la abogada en el sentido de identificar **las diferentes causas que pueden asociarse con la afectación del terreno, en inmediaciones de cada uno de los descoles se debe mirar como un sistema en equilibrio desde la formación del relieve, donde cuando se cambia alguno de los factores el sistema entra en desequilibrio y se genera un proceso. Y en este sistema es la intervención antrópica la que ha acelerado los desequilibrios, entre ellas la entrega de los descoles de forma no técnica en la ladera, sin conducción adecuada.** Existiendo sitios donde las Corporaciones y estudios particulares (que hacen parte del proceso) han determinado que la intervención con la construcción de vías o explanaciones para vivienda han generado procesos. [...].

6. Se solicita aclaración, en el sentido de indicar, con argumentación técnica si pueden comprobarse, aspectos como: ¿Es posible que las causas de las afectaciones que se indican en el informe se den por fenómenos naturales de escorrentía, independientemente de que las aguas lluvias hubieran sido encausadas por los descoles objeto de prueba?

Aclaración: Nuevamente debemos referirnos a lo expresado en la aclaración 4, **la escorrentía es un proceso natural del terreno, que difiere de la concentración de agua en un canal, caso de un descole.**

**Por lo tanto al encausar las aguas ya no se puede hablar de escorrentía y la erosión por escorrentía como fenómeno natural, pasa a ser una erosión concentrada en un canal y los efectos son bastante diferentes.** [...].

Teniendo en cuenta que el peso específico del agua (y) y el ángulo del suelo (8) son constantes, **la profundidad media del flujo se vuelve una variable cuando por encauzamientos concentramos flujos de la ladera que en condiciones normales escurrirían en forma laminar, esto último aumenta la profundidad media del agua y por consiguiente la fuerza cortante, favoreciendo el apareamiento de procesos erosivos.** [...].

7. Se servirá aclarar el informe, en el sentido de explicar: ¿Puede asegurarse con argumentaciones técnicas que las afectaciones en la ladera, indicadas en el informe, se da como consecuencia de los descoles y no por otra causa?

Aclaración: En las aclaraciones anteriores ya se aborda la pregunta. Y se debe repetir que **para aquellos sitios definidos como críticos, sí, es el descole la causa de la aceleración del proceso erosivo.** También se enuncia en **cuales la mala entrega es el disparador de las inestabilidades de la ladera, en cuales presentan una entrega adecuada.**

También se enuncia en cuales sitios los vecinos son los causantes de las inestabilidades, ver la tabla de la aclaración 2. [...].

11. Se solicita ampliar el informe en el sentido de analizar, el comentario "Que han degradado con el paso de los años, la estabilidad del suelo natural". Es técnicamente



comprobable que dicha degradación este únicamente asociado a los descoles de la Autopista? o por el contrario dicha degradación puede asociarse a aspectos como urbanismo desordenado, condiciones geológicas o geotécnicas propias de la laderas desde el año 1962, fecha de la que parte el informe.

Aclaración: De nuevo nos debemos referir a las aclaraciones anteriores, donde **enunciamos la ladera como un sistema en equilibrio, donde sin la intervención antrópica se daría en el tiempo un modelado del paisaje de forma natural y una estabilidad del suelo natural. Pero al involucrar en el sistema un cambio en la concentración del agua por los descoles sí se aceleran los procesos de degradación del terreno.** [...].

En el PBOT del año 2000 del Municipio de Copacabana se **define todo el corredor como "ZONA DE RIESGO ALTO RECUPERABLE", con una zona de influencia de 125 m aproximadamente.** De nuevo **clasificación adelantada posteriormente a la construcción de la vía** y se debe preguntar en el municipio si está clasificación correspondió a los procesos de inestabilidad generados por la vía. En el municipio no hay registros de clasificación anteriores a la fecha del PBOT, según funcionario del departamento de Planeación. [...]»<sup>64</sup>. (Negrilla fuera del texto).

137. Conforme con los medios de convicción detallados, la Sala arriba a tres conclusiones en torno a la situación de riesgo de desastre que afecta los derechos colectivos invocados.

138. En primer lugar, se tiene que los terrenos contiguos a la ladera de la autopista Medellín – Bogotá, en su paso por el municipio de Copacabana, especialmente en el tramo comprendido entre los kilómetros 6 (vereda Las Lomitas: parcelación La Aldea, loma de Los Duque y loma de Los García)<sup>65</sup> y 14, se presentan fenómenos de movimientos y remoción en masa, problemas de erosión, socavación y reptación, deslizamientos activos y remontantes e inestabilidad del terreno.

139. Tanto las autoridades como los profesionales en la materia han diagnosticado que el referido proceso morfoodinámico está afectando los terrenos contiguos, generándoles grietas y asentándolos como consecuencia de que una capa gruesa de suelo, de aproximadamente 12 metros de profundidad, ha venido deslizándose lenta y progresivamente.

140. Este fenómeno también pone en riesgo la estabilidad, integridad y funcionamiento de la infraestructura vial principal, comoquiera que varios de los documentos detectaron hundimientos de ambas calzadas de la autopista Medellín – Bogotá, ruptura del muro de contención en la parte baja de la vía, así como la fractura y abertura de la carpeta de rodadura en unos 140 metros.

141. En segundo lugar, se observa que, de conformidad con los diferentes informes, el riesgo se debe a los siguientes factores naturales: la influencia de la falla geológica La Acuarela y del sistema de fallas Cauca-Romeral / falla de Rodas, las

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, folios 1000 y ss.

<sup>65</sup> Se aclara que, ante el fenómeno de la cosa juzgada -examinado en el apartado II.2. de esta providencia-, la valoración probatoria que se realiza en el capítulo II.5. de la sentencia, se encuentra sujeta a los términos específicos señalados en el planteamiento del problema jurídico de la acción popular de la referencia.



características de los materiales (roca y suelo) del sector y su morfología irregular, las dinámicas y procesos geomorfológicos que han venido dejando cicatrices, la fuerte pendiente o alto grado de inclinación del terreno, la falta de cobertura vegetal, los altos niveles de pluviosidad en la zona, la infiltración del agua en el suelo de la ladera, y la altas concentraciones de humedad y de saturación de la masa justamente por el incremento de las tasas de infiltración.

142. A nivel antrópico los fenómenos de inestabilidad se ven potenciados por intervenciones de la ladera, particularmente la compactación de materiales y llenos para la construcción de vías, viviendas o infraestructuras, por descargas y vertimientos inadecuados sobre el suelo de la ladera, por falta de drenajes adecuados y por la intervención de los cauces naturales.

143. Particularmente, los informes revelan que la influencia de las aguas vertidas por los descoles de la vía Medellín – Bogotá han contribuido de forma considerable a los procesos de inestabilidad al transportar y descargar caudales con la suficiente energía como para crear cárcavas erosivas, las cuales, con el paso del tiempo, han ido ahondando y socavando el terreno ladera abajo, con lo cual se perjudica la estabilidad de la zona.

144. Tal es la magnitud de la situación, que el 27 de abril de 2011 se materializó el riesgo de desastre en forma de deslizamiento de tierra, el cual, además de alterar la forma del paisaje e impactar diversos recursos naturales, ocasionó la destrucción y afectación de las viviendas vecinas, al igual que generó daños en la infraestructura vial y de servicios.

145. A juicio de la organización Suelo & Ambiente, dicha remoción en masa se comportó como inestabilidad y desprendimiento de material a través de la superficie fallada del talud, y como flujo de escombros y suelo altamente saturado.

146. En el entendido de las autoridades, toda esta situación está ocasionando serios impactos sobre los recursos naturales y constituye un riesgo de desastre que compromete la vida e integridad de los habitantes de la zona de influencia del fenómeno.

147. En tercer lugar, los diferentes informes son concluyentes en la necesidad de desarrollar distintas actividades para el control y la mitigación del riesgo detectado. Dichas acciones se pueden resumir en las siguientes:

148. Intervenciones preliminares de carácter **estructural** para controlar y mitigar la acción erosiva y la infiltración:

- Obras de contención y protección con estructura de gaviones sobre las márgenes de las corrientes para conducirlos apropiadamente.
- Obras de trinchos escalonados con barreras vivas tipo arbusto.



- Obras correctivas y de estabilización con pantalla en pilas ancladas.
- Obras de drenaje construyendo un canal de conducción con disipadores y subdrenes a lo largo del talud inferior de la vía.
- Obras de disipación de la energía de las aguas y de control de la socavación.
- Obras de encauzamiento y conducción de las aguas hasta corrientes naturales existentes, evitando su descarga en la zona de deslizamiento.
- Actividades de reforestación.
- Detección y sellado de grietas en las zonas boscosas aledañas a los taludes superiores de los predios afectados.
- Sellamiento de la ronda de coronación, y
- Obras de estabilización de la banca de la vía Medellín – Bogotá, y de reparación y readecuación del sistema de drenaje para evitar la erosión.

149. Intervenciones de carácter **no estructural** para el adecuado conocimiento y prevención del riesgo de desastres:

- Estudios hidrológicos, geológicos y geotécnicos en la zona afectada y su área de influencia para determinar obras definitivas a largo plazo.
- Reclassificar y regular el uso del suelo del sector como suelo de protección y/o según los parámetros establecidos en el estudio elaborado por Suelo & Ambiente en noviembre de 2011.
- Adelantar posibles reubicaciones definitivas y preventivas de las familias que se encuentran en zona de alto riesgo de desastre hasta que se defina su mitigabilidad y se materialice finalmente su estabilidad permanente.
- Actividades de socialización y concientización del riesgo de desastre con los vecinos del sector a fin de asesorarlos en el cumplimiento de sus deberes de prevención, responsabilidad y precaución siguiendo las recomendaciones indicadas por las autoridades.
- Acciones de seguimiento y monitoreo permanente del estado de los fenómenos de remoción en masa.
- Implementación de alertas tempranas para dar aviso oportuno a las comunidades cuando se presenten movimientos en masa.



### II.2.2.2. Sobre la atribución de responsabilidades a la ANI en el contexto del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD)

150. La apoderada judicial de Devimed S.A. fue enfática en señalar en su recurso de apelación que, en el marco del contrato de concesión celebrado con la ANI, a esta autoridad le asisten precisas funciones de dirección, supervisión, vigilancia, control y financiación frente a las obligaciones contractuales asumidas por Devimed S.A.

151. Por su parte, el apoderado judicial del AMVA reclamó que la sentencia de primera instancia desconoció la injerencia que tiene el nivel Nacional de la administración pública en la función de gestión del riesgo de desastres, así como los principios que rigen la materia.

152. En atención a estas afirmaciones, es pertinente recordar que la gestión del riesgo de desastres «es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de (...) acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible» (art. 1° Ley 1523 de 2012).

153. Este proceso «es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano» y, por ello, el artículo 2° de la Ley 1523 precisa que «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». Además, «los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades».

154. Así las cosas, los principios de protección<sup>66</sup>, sistémico<sup>67</sup> y de concurrencia<sup>68</sup> son postulados que buscan que las entidades públicas y que los particulares trabajen de forma colaborativa y coordinada en la consecución de este objetivo, en el marco de sus obligaciones y deberes constitucionales, legales y reglamentarios. Por ello, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no solo está integrado por

<sup>66</sup> Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.



las autoridades públicas sino también por las entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro y por la comunidad (art. 8 Ley 1523).

155. Precisamente, en materia de inversión pública y relacionamiento público-privado, el artículo 38 de la Ley 1523 contempló la siguiente responsabilidad relacionada con el caso concreto:

«[...] **Artículo 38.**

Incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública. Todos los proyectos de inversión pública que **tengan incidencia en el territorio, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, deben incorporar apropiadamente un análisis de riesgo de desastres cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión.** Este análisis deberá ser considerado desde las etapas primeras de formulación, **a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública en el territorio nacional.**

Parágrafo.

Todas las entidades públicas y privadas que financien estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano, incluirán en los contratos respectivos la obligación de incorporar el componente de reducción del riesgo y deberá consultar los lineamientos del Plan aprobado de Gestión del Riesgo del municipio o el departamento en el cual se va ejecutar la inversión. [...]»

156. En este contexto normativo, el Decreto 4165 de 2011<sup>69</sup> planteó que la ANI tiene una serie de obligaciones en materia de gestión del riesgo frente a sus proyectos de concesión, entre las cuales se destacan las de: (i) elaborar estudios prediales, ambientales y sociales para poder evaluar los impactos de sus proyectos de concesión<sup>70</sup>; (ii) identificar, analizar, valorar, distribuir y administrar los riesgos de sus proyectos de concesión, así como verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones correspondientes<sup>71</sup>; y (iii) prevenir riesgos y daños antijurídicos<sup>72</sup>. Veamos:

«[...] ARTÍCULO 4°. Funciones generales. Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura: [...].

6. Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. [...].

11. Identificar, analizar y valorar los riesgos de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo e incorporar en todos los contratos de concesión y sus modificaciones las reglas de distribución de riesgos de forma que sea explícita la asunción de riesgos de cada una de las partes. [...].

<sup>69</sup> "Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)".

<sup>70</sup> Artículos 4, numeral 6; y 17, numeral 6.

<sup>71</sup> Artículos 4, numeral 11; 15, numeral 6; y 17, numeral 10.

<sup>72</sup> Artículo 16, numeral 9.



Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
Demandados: Municipio de Copacabana y otros

ARTÍCULO 15. Vicepresidencia de Gestión Contractual. Son funciones de esta Vicepresidencia las siguientes: [...].

6. Hacer seguimiento y exigir el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la distribución de riesgos establecida en los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada –APP. [...].

ARTÍCULO 16. Vicepresidencia Jurídica. Son funciones de la Vicepresidencia Jurídica las siguientes: [...].

9. Establecer estrategias de prevención de daño antijurídico y participar en la definición de los mapas de riesgos jurídicos de la entidad. [...].

ARTÍCULO 17. Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno. Son funciones de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno las siguientes: [...].

6. Diseñar metodologías y coordinar los estudios necesarios para efectuar la evaluación de impacto de los proyectos a cargo de la Agencia. [...].

10. Establecer las metodologías, apoyar y/o coordinar la identificación, valoración, distribución, administración y el seguimiento de los riesgos en los proyectos de concesión u otras formas de asociación pública privada a cargo de la entidad, así como de los riesgos asociados a los procesos misionales y de apoyo de la entidad. [...].».

157. Por otro lado, la Sala pone de presente que el Decreto 1079 de 26 de mayo de 2015<sup>73</sup> desarrolla el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) en el Sector Transporte. De tal manera, dicho subsistema dispuso que «*Las Entidades Públicas del Sector Transporte que tienen a su cargo el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte*», como la ANI, deben asumir el rol de «*actores de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Transporte*»<sup>74</sup>.

158. Ahora bien, al descender al caso concreto, la Sala observa que, en virtud del Contrato de Concesión N.º 0275, celebrado el 23 de mayo de 1996<sup>75</sup> entre el director general del INVÍAS (hoy ANI), Guillermo Gaviria Correa, y el representante legal de Devimed S.A., Manuel Segundo Vicente Zuluaga, esta sociedad se obligó, entre otras cosas, a lo siguiente:

«[...] CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. EL CONCESIONARIO se obliga a ejecutar por el sistema de concesión según lo establecido por el artículo 32 numeral cuarto de la ley 80 de 1993, **los estudios, diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y el mantenimiento del proyecto “Medellín - Valle de Rionegro y conexión a Puerto Triunfo - Caño Alegre”**. [...].

CLÁUSULA SEGUNDA.- DOCUMENTOS DEL CONTRATO: [...]. El anteproyecto y demás información técnica suministrada por el INSTITUTO. [...]. **La Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias**. [...]. **El estudio de impacto ambiental, el plan de manejo ambiental aprobado y la licencia ambiental expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los permisos,**

<sup>73</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”.

<sup>74</sup> Artículo 2.4.9.1.2., numeral 1, y Decreto 602 de 2017, artículo 1.

<sup>75</sup> *Ibid.*, folios 605 y ss.





**autorizaciones y concesiones que en materia de recursos naturales se obtengan de conformidad con las normas legales reglamentarias. [...].**

**CLÁUSULA SEXTA.- OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO:** son obligaciones a cargo del concesionario entre otras las siguientes: [...]. La construcción de las obras **de acuerdo con el diseño definitivo, el estudio de impacto ambiental y los planes de manejo elaborados por el concesionario y aprobados por el INSTITUTO y la autoridad ambiental respectivamente.** [...]. La puesta en funcionamiento del sistema vial. [...]. **Los trabajos de conservación, reparación, mantenimiento y reconstrucción necesarios para mantener el proyecto en los niveles de servicio e índice de estado del pavimento** establecidos en la CLÁUSULA VIGESIMA QUINTA del presente contrato. **Esta obligación incluye la remoción de derrumbes y deslizamientos y posterior mantenimiento en la zona donde se presenten de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones como también las reparaciones que sean necesarias para mantener en buen estado todos los puentes existentes en la vía concesionada.** [...]. Lo anterior no exonerará a las firmas contratistas actualmente encargadas de las rehabilitaciones de estos tramos de la **responsabilidad correspondiente a la estabilidad de sus obras.** [...]. Todas las actividades necesarias para la construcción, operación y entrega de las obras en buen estado, en un todo de acuerdo con las condiciones, términos, alcances y obligaciones establecidas en el pliego de condiciones y en el presente contrato. [...]. **Ejecutar las obras, medidas, acciones y/o programas formulados y establecidos en los correspondientes planes de manejo ambiental, cumplir con los términos y obligaciones de la licencia ambiental y realizar el seguimiento y monitoreo ambiental del proyecto.** PARÁGRAFO. **EL CONCESIONARIO es el único responsable** por la vinculación de personal la celebración de subcontratos, la puesta en sitio de la maquinaria y equipo indispensable para ejecutar la obra y la adquisición de materiales, **todo lo cual realiza en su propio nombre y por su cuenta y riesgo sin que el INSTITUTO adquiera responsabilidad alguna por dichos actos o daños o perjuicios que causen tales actos.** [...].

**CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA.- OBRAS COMPLEMENTARIAS.** Si durante el desarrollo del contrato se identifican, por cualquiera de las partes contratantes, **obras no incluidas dentro del diseño definitivo dentro del alcance básico y aprobado por el INSTITUTO, pero necesarias para la buena operación del proyecto, el INSTITUTO y el CONCESIONARIO podrán acordar la ejecución de esta obra complementaria mediante la suscripción de un contrato adicional** en el que consten los ítems las cantidades y los precios unitarios relacionados con dichas obras [...].

**CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA. CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA ENTREGADA EN CONCESIÓN:** Desde la suscripción del “acta de iniciación de la etapa de diseño y programación” hasta la entrega final del proyecto, al término del contrato, **el CONCESIONARIO asume entera responsabilidad por el mantenimiento de los tramos de carretera incluidos en la concesión, la reparación y el cuidado de todas las obras incluidas en la misma;** con excepción de los tramos 5 y 6 que el CONCESIONARIO deberá conservar y mantener a partir del momento que el INSTITUTO le haga entrega de los mismos. El CONCESIONARIO podrá ejercer las acciones judiciales que le otorga la ley como titular de la concesión. **En caso que se produzca daño, pérdida o desperfecto de algún elemento constitutivo del proyecto por cualquier causa** que sea, con salvedad y excepción de los hechos debidos a fuerza mayor o caso fortuito, **el CONCESIONARIO deberá repararlas y reponerlas a su propia costa de manera que a su entrega al INSTITUTO las obras estén en buenas condiciones y en buen estado y de conformidad en todos los aspectos con los requisitos de este contrato.** Dentro del mismo



término, la señalización y **el mantenimiento del tránsito a todo lo largo del proyecto son obligaciones a cargo del CONCESIONARIO quien será responsable de los perjuicios ocasionados a terceros o al INSTITUTO por falta de señalización o por deficiencia en ella, o por cualquier otra causa originada en la culpa del CONCESIONARIO.** [...]». (Negrilla fuera del texto).

159. Conforme con el contrato de concesión, se destaca que Devimed S.A. tiene a su cargo, entre otras, las obligaciones de: (i) efectuar las obras de rehabilitación, construcción, operación y mantenimiento de la autopista Medellín – Bogotá; (ii) garantizar que los trabajos se realicen conforme a unos niveles mínimos de calidad que garanticen el óptimo funcionamiento de la vía; (iii) los trabajos comprenden la atención, reparación y mantenimiento correspondientes ante situaciones de derrumbe y deslizamiento; (iv) las actividades del concesionario deben tener en cuenta el componente ambiental según y las respectivas disposiciones jurídicas e instrumentos de manejo, control y seguimiento, y vi) el concesionario es responsable tanto de la estabilidad, mantenimiento y reparación de las obras, como de los daños y perjuicios que ocasione en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

160. En este contexto, la Sala pone de presente que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), mediante comunicado de 24 de mayo de 2013<sup>76</sup>, concluyó que al concesionario le asiste la responsabilidad de manejar las aguas de escorrentía provenientes de lluvias o de fuentes naturales que caen o llegan a la vía concesionada, en el marco de ese acuerdo de voluntades, por las siguientes razones:

«[...] El contrato de concesión Nro. 0275 de 1996 en su cláusula sexta contempla entre otras, algunas obligaciones a cargo del concesionario DEVIMED S.A.; aunque de manera expresa no existe una cláusula contractual que establezca la obligación del concesionario de manejar las aguas de escorrentía provenientes de lluvias o de fuentes naturales que caen o llegan a la vía concesionada, **una interpretación armónica y sistemática de las características propias del mencionado contrato y del conjunto de principios contractuales pactados en él, permite inferir la existencia de la obligación a cargo del concesionario, de manejar las aguas de escorrentía antes mencionadas, dentro de la zona que es de su competencia en virtud del contrato es decir, dentro de la Zona de Exclusión o Corredor Vial. Lo anterior, con el fin de garantizar la estabilidad y el correcto funcionamiento de la vía.** [...]»<sup>77</sup>. (Negrilla fuera del texto).

161. A pesar de ello, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), en su rol de entidad contratante no allegó ninguna prueba que acreditara una actuar diligente en el ejercicio de sus funciones de gestión de riesgos de desastre. Este accionar omisivo ha contribuido en la propagación de la amenaza, y desconoce los principios que guían este sistema en materia de responsabilidad, protección, participación, coordinación y oportuna información.

162. En el acervo se acreditó que el riesgo de remoción en masa que se materializó en el evento catastrófico de 27 de abril de 2011, aún persiste y, por ello, resulta

<sup>76</sup> *Ibid.*, folios 603 y ss. Documento suscrito por la abogada Andrea Milena Vera Pabón.

<sup>77</sup> *Ibidem.*



necesario que la ANI, como agente del subsistema de gestión de riesgos del sector Transporte, participe, junto con las demás entidades competentes, en el desarrollo de acciones de planeación, conocimiento, evaluación, concienciación, seguimiento, control, reducción, prevención y monitoreo del riesgo de desastres de esa concesión vial.

163. En efecto, tal y como se demostró en la acción popular **2012-00614**, aquí se comprobó que Devimed S.A., al construir la doble calzada de la autopista Medellín - Bogotá, intervino el talud inferior del sector afectado, alterando su geoforma mediante la instalación de llenos (de aproximadamente 15 m) y una pantalla en concreto, lo cual modificó «*abruptamente*»<sup>78</sup> la pendiente de la ladera.

164. De este modo se concluye que Devimed S.A., para la ejecución de la doble calzada, verticalizó aún más la pendiente afectada con los fenómenos erosivos y de socavación, con lo cual se verifica que dicha entidad incidió directamente en la estabilidad del terreno y, por ende, en la agravación de la situación de riesgo de deslizamiento que amenaza los derechos colectivos invocados.

165. En segundo lugar, Devimed S.A. ha reconocido en varias oportunidades que, con ocasión de la construcción de doble calzada, no readecuó el sistema original de desagüe de la vía, lo cual, en virtud del acervo probatorio, también elevó el nivel de riesgo de deslizamiento en las zonas afectadas.

166. Así las cosas, los medios de prueba coinciden en que los descoles de la autopista Medellín – Bogotá tienen una influencia importante en la situación de riesgo de desastre, pues, al captar las aguas lluvias y de escorrentía, estas son encauzadas de manera tal que aumentan su concentración y la velocidad del caudal, lo cual, al ser descargadas ladera abajo, paulatinamente van desarrollando incisiones en el terreno que se convierten en cárcavas que propagan la saturación y socavación del suelo, acelerando así los procesos de inestabilidad del talud inferior a la vía.

167. Valga recordar que, desde el año 2009, Corantioquia ha venido advirtiéndole a la sociedad recurrente que la conducción y el vertimiento de las aguas lluvias y de escorrentía por los desagües de la vía Medellín – Bogotá está alterando la hidrodinámica de las corrientes<sup>79</sup>. Ante dicho panorama, se le ha advertido a Devimed S.A. que las obras de drenaje de la vía deben ser reajustadas teniendo en consideración las características particulares de los suelos receptores cuesta abajo.

168. De igual forma, la alcaldía municipal de Copacabana diagnosticó que los descoles de la vía Medellín – Bogotá entre el Alto de La Virgen y la Curva de Rodas, descargan sus aguas de manera directa a los terrenos vecinos donde no hay conformaciones para la circulación adecuada de las aguas concentradas.

---

<sup>78</sup> «Estudio geológico y geotécnico para determinar la mitigación prioritaria del deslizamiento en el sector de la loma Los Duque, la loma Los García y condominio La Aldea del municipio de Copacabana», realizado por la organización Suelo & Ambiente en noviembre de 2011.

<sup>79</sup> Informe Técnico N.º 13443 de 29 de octubre de 2009.



Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
 Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
 Demandados: Municipio de Copacabana y otros

169. Por su parte, la Universidad Nacional precisó que las obras de descole del corredor vial, con el transcurrir del tiempo, están degradando la estabilidad del suelo, pues han generado nuevos cauces en la ladera que no son naturales ni provienen de nacimientos de agua<sup>80</sup>. En consecuencia, los profesionales destacan la necesidad de intervenir y/o reconstruir los desagües de manera que entreguen las aguas a una corriente natural. De lo contrario, se agravaría la situación de infiltración y saturación del suelo.

170. Adicionalmente, con ocasión de las solicitudes de aclaración y complementación del dictamen pericial, la Universidad advirtió que Devimed S.A. debe adelantar las adecuaciones necesarias de la vía, pues los descoles están conduciendo las aguas de escorrentía de forma concentrada, entregándolas sobre la ladera de forma no técnica, inadecuada y sin obras de protección, lo cual definitivamente está acelerando el proceso de erosión, degradación e inestabilidad del terreno. Esta situación se erige como factor detonante del riesgo de desastre en los sectores afectados<sup>81</sup>.

171. Finalmente, respecto del argumento propuesto por DEVIMAD S.A. relacionado con las obras adicionales pactadas en la cláusula vigésimo primera del Contrato de Concesión N.º 0275, la Sala destaca que tal acuerdo no puede interpretarse en detrimento de las obligaciones asumidas en la cláusula vigesimoquinta<sup>82</sup>.

172. Aunado a ello, cabe mencionar que el mecanismo judicial idóneo para ventilar posibles controversias contractuales entre la Agencia Nacional de Infraestructura y la sociedad Devimed S.A. no es la acción popular, pues para tal efecto, el legislador instituyó un instrumento especial en el artículo 141 del CPACA.

173. En tal sentido, esta Corporación en su jurisprudencia ha explicado que el juez de la acción popular no puede entrar a discutir la validez de un contrato, pues solo le corresponde valorar si existió una trasgresión de los derechos colectivos con ocasión del mismo, a efectos de adoptar acciones de amparo que sean conducentes

<sup>80</sup> Dictamen pericial presentado en julio de 2015 por la facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín.

<sup>81</sup> Documento de aclaración y complementación del dictamen pericial aportado el 8 de octubre de 2015, por la profesora María Isabel Mesa Sánchez de la facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>82</sup> “CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA. CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA CARRETERA ENTREGADA EN CONCESIÓN: Desde la suscripción del “acta de iniciación de la etapa de diseño y programación” hasta la entrega final del proyecto, al término del contrato, **el CONCESIONARIO asume entera responsabilidad por el mantenimiento de los tramos de carretera incluidos en la concesión, la reparación y el cuidado de todas las obras incluidas en la misma;** con excepción de los tramos 5 y 6 que el CONCESIONARIO deberá conservar y mantener a partir del momento que el INSTITUTO le haga entrega de los mismos. El CONCESIONARIO podrá ejercer las acciones judiciales que le otorga la ley como titular de la concesión. **En caso que se produzca daño, pérdida o desperfecto de algún elemento constitutivo del proyecto por cualquier causa** que sea, con salvedad y excepción de los hechos debidos a fuerza mayor o caso fortuito, **el CONCESIONARIO deberá repararlas y reponerlas a su propia costa de manera que a su entrega al INSTITUTO las obras estén en buenas condiciones y en buen estado y de conformidad en todos los aspectos con los requisitos de este contrato.** Dentro del mismo término, la señalización y el mantenimiento del tránsito a todo lo largo del proyecto son obligaciones a cargo del CONCESIONARIO quien será responsable de los perjuicios ocasionados a terceros o al INSTITUTO por falta de señalización o por deficiencia en ella, o por cualquier otra causa originada en la culpa del CONCESIONARIO. [...]”.



«sin que pueda el juez anular» dicho acuerdo de voluntades<sup>83</sup> (artículo 144 del CPACA).

174. Así las cosas, con el propósito de amparar los derechos colectivos previstos en los literales l) y m) del artículo 4° de la Ley 472, la Sala revocará la sentencia de 8 de noviembre de 2021 para, en su lugar, dictar las siguientes órdenes:

175. En primer lugar, se declarará probada de oficio la excepción de cosa juzgada en relación con: (i) el municipio de Copacabana, (ii) el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres -Dapard- de la gobernación departamental de Antioquia, (iii) el Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA-, (iv) la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia-, y (v) la sociedad Devimed S.A.

176. En segundo lugar, en virtud de los fundamentos indicados en el acápite II.2.2. de esta providencia, se ampararán los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la ejecución de desarrollos urbanos conforme a derecho, atribuible a la conducta omisiva de la ANI respecto de la situación de riesgo de desastre que se presenta en los terrenos circundantes a la autopista Medellín – Bogotá, en su paso por el municipio de Copacabana, en el tramo comprendido entre los km 6, 13 y 14.

177. En consecuencia, se le ordenará a la Agencia Nacional de Infraestructura que, en el término de cinco (5) meses, verifique el estado de cumplimiento de las obligaciones de Devimed S.A. asociadas a la gestión del riesgo de desastres con ocasión de la ejecución del Contrato de Concesión 275 de 1996, teniendo en cuenta los estudios elaborados por la Concesionaria para la ejecución de la doble calzada y los estudios allegados a este proceso judicial.

178. A partir de lo anterior, la Agencia Nacional de Infraestructura deberá, en el término de un (1) año, adoptar las acciones administrativas, sancionatorias o contractuales que estime pertinentes, en el marco de sus funciones legales y reglamentarias en materia de gestión de riesgo, con miras a procurar que la sociedad Devimed S.A. cumpla con las órdenes de amparo dispuestas en la sentencia de 18 de septiembre de 2020 -modificada por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia de 9 de junio de 2022-, respecto de la Autopista Medellín-Bogotá en el km 6 y su terreno circundante, incluyendo los kilómetros 12 y 13.

179. Además, a la luz del principio de responsabilidad<sup>84</sup> y demás postulados del SNGRD, la Sala le ordenará a la Personería Municipal de Copacabana que, con la

---

<sup>83</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros, Expediente 13001-23-31-000-2000-0005-01(AP-057).

<sup>84</sup> Ley 1523 de 2012. «Artículo 2°. De la responsabilidad. **La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.**

En cumplimiento de esta responsabilidad, **las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo**, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y



---

Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
Demandados: Municipio de Copacabana y otros

asesoría de las autoridades competentes, contribuya en el proceso social de gestión del riesgo de desastre detectado, vigilando oportuna y rigurosamente que los habitantes de las zonas afectadas por los procesos erosivos y de inestabilidad del suelo acaten lo dispuesto por las autoridades en materia de conservación de los recursos naturales y de prevención del riesgo de desastres.

180. Finalmente, la Sala ordenará la conformación del comité de verificación de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998; y se abstendrá en condenar en costas en esta instancia porque no se comprobó su causación, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión 27 en providencia del 6 de agosto de 2019<sup>85</sup>.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia emitida el 8 de noviembre de 2021 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la excepción de cosa juzgada en relación con: (i) el municipio de Copacabana, (ii) el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres -Dapard- de la gobernación departamental de Antioquia, (iii) el Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA-, (iv) la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -Corantioquia- y (v) la sociedad Devimed S.A.

**TERCERO: AMPARAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y a la ejecución de desarrollos urbanos conforme a derecho, habida cuenta de que la conducta omisiva de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) ha contribuido a la situación de riesgo de desastre que se presenta en los terrenos circundantes a la autopista Medellín – Bogotá, en su paso por el municipio de Copacabana, en el tramo comprendido entre los km 6, 13 y 14.

**CUARTO: ORDENAR** a la Agencia Nacional de Infraestructura que, en el término de cinco (5) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, verifique el

---

manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades». (Negrilla fuera del texto).

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.



---

Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01  
Demandante: Personería Municipal de Copacabana  
Demandados: Municipio de Copacabana y otros

estado de cumplimiento de las obligaciones de Devimed S.A. asociadas a la gestión del riesgo de desastres con ocasión de la ejecución del Contrato de Concesión 275 de 1996, teniendo en cuenta los estudios elaborados por la Concesionaria para la ejecución de la doble calzada y los estudios allegados a este proceso judicial.

**QUINTO: ORDENAR** a la Agencia Nacional de Infraestructura que, en el término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, adopte las acciones que estime pertinentes, en el marco de sus funciones legales y reglamentarias en materia de gestión de riesgo, con miras a procurar que la sociedad Devimed S.A. cumpla con las órdenes de amparo dispuestas en la sentencia de 18 de septiembre de 2020 -modificada por la Sección Primera del Consejo de Estrado mediante providencia de 9 de junio de 2022-, respecto de la Autopista Medellín-Bogotá en el km 6 y su terreno circundante, incluyendo los kilómetros 12 y 13.

**SEXTO: ORDENAR** a la Personería Municipal de Copacabana que, en virtud de los postulados que rigen el SNGRD, y con la asesoría de las autoridades competentes, contribuya en el proceso social de gestión del riesgo de desastre detectado, vigilando oportuna y rigurosamente que los habitantes de las zonas afectadas por los procesos erosivos y de inestabilidad del suelo acaten lo dispuesto por las autoridades en materia de conservación de los recursos naturales y de prevención del riesgo de desastres.

**SÉPTIMO: CONFORMAR** un Comité para la Verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado por el magistrado sustanciador la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia -quien lo presidirá-, por el accionante, por los coadyuvantes de la parte actora, y por un delegado de la Agencia Nacional de Infraestructura, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes anuales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia.

Adicionalmente, en dicho comité podrá participar un delegado de la sociedad Devimed S.A. teniendo en cuenta la relación intrínseca que existe en las órdenes de amparo proferidas en los procesos con radicados 05001-23-33-000-2011-01184-01 y 05001-23-33-000-2012-00614-02.

**OCTAVO: SIN COSTAS** en esta instancia.

**NOVENO: 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.

**DECIMO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.



---

**Radicación: 05001-23-33-000-2011-01184-01**  
**Demandante: Personería Municipal de Copacabana**  
**Demandados: Municipio de Copacabana y otros**

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Consejero de Estado**  
**Presidente**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
**Consejera de Estado**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**Consejero de Estado**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
**Consejero de Estado**

**CONSTANCIA:** La presente sentencia 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. (P.11).