



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

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá DC., tres (03) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Medio de control de protección de derechos e intereses colectivos
Radicación núm.: 250002341000201501977-03
Demandante: Defensoría del Pueblo
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura y otros

ACCIÓN POPULAR – SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Infraestructura, el municipio de Quetame, la Concesionaria Vial de los Andes S.A.S-Coviandes y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos contra la sentencia del 26 de septiembre de 2019 emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, previo recuento de los siguientes antecedentes.

I. SÍNTESIS DEL CASO

En el corredor vial Bogotá-Villavicencio, a través del contrato de concesión No 444 de 1994, COVIANDES (junto con sus contratistas y subcontratistas en sus diversas etapas y especialidades -Constructora Latinoamericana de Ingeniería- Colinsa S.A, la compañía Technology and Managment Ltda. T.N.M Limited, Coviandes S.A y la Constructora AIA Arquitectos e Ingenieros Asociados S.A-) ejecutó el tramo número 2 de la vía en la que se ubica la construcción del túnel número 6, y la construcción de una galería de escape, en la jurisdicción de la inspección de policía de Puente Quetame, Municipio de Quetame.

Señala el actor que las casas ubicadas al margen izquierdo de la ladera del río Rionegro, Inspección de Puente Quetame –en el corredor vial Bogotá-Villavicencio– quedaron en riesgo de desplomarse, por las fisuras y grietas ocasionadas por las detonaciones en la construcción de la galería de escape del túnel No 6 (doble calzada Bogotá-Villavicencio).

En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

"1.- ORDENAR a las partes demandadas, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), ALCALDÍA MUNICIPAL DE



QUETAME Y COVIANDES S.A. y/o su representante legal, se implementen las soluciones adecuadas, oportunas y eficientes para solventar gravísima problemática ya planteada en los hechos de esta demanda, tales como la reubicación de las personas que habitan en las viviendas afectadas y ubicadas en el costado izquierdo de la doble calzada que de Bogotá conduce a Villavicencio, específicamente, en la Inspección de Puente Quetame, municipio de Quetame, Cundinamarca, como se describe en el capítulo de HECHOS de la presente demanda.

2.-se DECLARE que los representantes de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), ALCALDIA MUNICIPAL DE QUETAME Y COVIANDES han violado los derechos colectivos consagrados el artículo 88 de la Constitución Política y los determinados en el artículo 4 de Ley 472 de 1998, Derechos e intereses colectivos, literales b, g y l; La moralidad administrativa; seguridad y salubridad públicas; derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

3.-Se DECLARE que los demandados están vulnerando los derechos colectivos mencionados, al no realizar las obras necesarias para mitigar los efectos en el río, en primer lugar, y en segundo, las detonaciones que se realizan en la construcción del túnel de escape No. 6 están originando la afectación de viviendas en donde se encuentran los puestos de dulcería, haciendo caso omiso a los requerimientos que la comunidad y esta entidad les han formulado.

4- Se ORDENE a los accionados que tomen las medidas que legalmente les corresponden solucionar en la Inspección de "Puente Quetame", y, por la grave afectación de las viviendas, solucione definitivamente del riesgo inminente en que se encuentra la vida de las personas que residen, trabajan y/o frecuentan el sector.

5- Se ESTABLEZCA mediante esta acción, que el servidor o servidores públicos demandados, como garantes del desarrollo y conservación de los intereses de la comunidad, así como los particulares accionados, realicen las obras necesarias y pertinentes para que cese la vulneración de los derechos colectivos arriba enunciados y con ello se garantice una vivienda digna para todas las personas que residen en las viviendas afectadas por la socavación de río en la ladera izquierda de vía de la Inspección de "Puente Quetame", costado izquierdo de la doble calzada de la Bogotá-Villavicencio, así mismo cesen las detonaciones que se producen en la construcción del túnel de escape No. 6, galería de la misma vía e igualmente, se indique cual es el impacto que producen los vehículos pesados de carga con el paso por el lugar."¹

Así mismo, presentó una solicitud de medida preventiva cautelar para que se suspendieran las obras de construcción del túnel número 6, galería de escape, en la inspección de "Puente Quetame", municipio de Quetame, hasta que se realizara la reubicación provisional de los afectados. Pidió que se reubicaran a todas las personas, se les pagara el valor de los inmuebles y estableciera un lugar adecuado para su reubicación².

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

II.1. Mediante autos del 26 y 27 de enero de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda, ordenó notificar a la Agencia Nacional de

¹ Fl. 6 del C.1 – Índice 002 de Samai.

² Fl. 1 Cuaderno de medidas cautelares. Índice 002 SAMAI.



Infraestructura, la Gobernación de Cundinamarca, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Alcaldía Municipal de Quetame, la Constructora Latinoamericana de Ingeniería-Colinsa S.A, la compañía Technology and Managment Ltda. T.N.M Limited, Coviandes S.A y la Constructora AIA Arquitectos e Ingenieros Asociados S.A.³. Además, decretó la medida de urgencia de reubicación de los habitantes que, como propietarios, poseedores y tenedores ocupaban el lugar presuntamente afectado.

Como medidas de urgencia, le ordenó a la alcaldía de Quetame elaborar un censo de los habitantes de las viviendas del sector con determinación del uso de los inmuebles, identificación de habitantes y grupos familiares, y la identificación de las actividades comerciales a las que se encontraran destinados los inmuebles. A la gobernación de Cundinamarca-Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca iniciar las actuaciones administrativas para ubicar por cabida y linderos los inmuebles en riesgo, estudiar los títulos de los inmuebles y realizar un avalúo pericial.

A su vez, dispuso que la Agencia Nacional de Infraestructura y la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres iniciaran las actuaciones administrativas para determinar el estado estructural de los inmuebles amenazados, y que Coviandes suspendiera de inmediato las obras de construcción del túnel, galería de escape, hasta que no se produjera el reasentamiento de los habitantes del sector amenazado.

Finalmente, les impuso a la Agencia Nacional de Infraestructura y a la Concesionaria Coviandes formular el plan de reasentamiento de las comunidades en riesgo.⁴

II.2. El departamento de Cundinamarca contestó la demanda y señaló que no estaba legitimado para ser demandado, porque los hechos, acciones y omisiones que motivaban la acción estaban relacionados con otras personas jurídicas y que, conforme a la ley 136 de 1994 y a la ley 99 de 1993, la planificación del desarrollo económico, social, ambiental del territorio, el manejo adecuado, el control y la vigilancia de los recursos naturales y del medio le correspondía al municipio.

Manifestó que conforme al artículo 74 de la ley 715 de 2001, el departamento no sustituye las obligaciones directas de los municipios; su función es promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercer funciones administrativas, de coordinación, complementarias y de intermediación de los municipios con la nación.

Señaló que el Departamento no había vulnerado los derechos colectivos reclamados y que los orígenes de las grietas en las casas estaban relacionados con las detonaciones y la socavación del río Negro imputables al concesionario de la vía y a la Corporación Autónoma Regional Corporinoquía. Solicitó, entonces, la desvinculación del proceso.⁵

II.3. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres contestó la demanda y presentó una exposición de la normatividad que describe el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Señaló que, aunque existan autoridades del orden nacional dentro del sistema, los entes territoriales deben

³ Fls. 244 a 247 del C. Principal

⁴ Fl. 168 a 182 del Cuaderno de medidas cautelares. Índice 002 SAMAI.

⁵ Fls. 280 a 290 del C.1. Índice 002 SAMAI.



realizar las obligaciones constitucionales y legales que les corresponde.

Expuso las funciones de la Unidad consagradas en el artículo 4 del Decreto 4147 de 2011 y concluyó que de las mismas no podía comprometerse su actividad como entidad, porque, según la ley 1253 de 2012, el asunto radicaba funcionalmente en el municipio de Quetame, en asocio con el Concejo Municipal para la Gestión del Riesgo en cabeza del alcalde, y, de manera subsidiaria, al Departamento de Cundinamarca -Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo del Departamento de Cundinamarca-. En lo ambiental correspondía a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó la vinculación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, a Fonvivienda, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En esa línea, sostuvo que no se estructuraban los supuestos esenciales para establecer una responsabilidad de la entidad, porque no se podía imputar el daño alegado por la parte accionante a la UNGRD –por ser obligaciones radicadas en los entes territoriales– y que se rompía el nexo causal entre el hecho dañino y la supuesta omisión de la UNGRD.

Manifestó que había un hecho exclusivo y determinante de un tercero, puesto que el sistema de gestión de riesgo establece la obligación de prever y mitigar los riesgos en el municipio y no en la UNGRD⁶.

II.4. El municipio de Quetame, en la contestación de la demanda, manifestó que se oponía a todas las pretensiones en relación con su responsabilidad y señaló como responsable a COVIANDES S.A., como constructor de la doble calzada Bogotá- Villavicencio, por las detonaciones para la construcción del túnel. Y señaló que la concesionaria había destinado como beneficiaria de la licencia los recursos para comprar los predios necesarios para la ejecución de obras.

Argumentó que no podía interpretarse como vulneración a derechos colectivos, porque los titulares de los derechos reclamados eran personas perfectamente identificables y determinadas.

Sostuvo que por parte del municipio no había una acción u omisión que violara los intereses colectivos y que la amenaza a los derechos provenía de unas obras ejecutadas por Coviandes S.A en el centro poblado de Puente Quetame- municipio de Quetame. Agregó que el Ministerio de Ambiente había concedido la licencia ambiental; que el INCO dejó constancia del desplazamiento de personas en el área de impacto -Resolución 081 de 2010-, por lo que era deber del beneficiario de la licencia tomar las medidas adecuadas y hacer las adquisiciones necesarias para sanear el impacto. Además, dijo que la misma Resolución estableció que durante la ejecución de las obras –para efectos ambientales no previstos– era obligación del beneficiario de la licencia suspender los trabajos e informar a la autoridad ambiental para que tomara las medidas adecuadas.

⁶ Fls. 300 a 309 del C.1. Índice 002 SAMAI.



Dijo que, conforme a la ley 1228 de 2008, los predios están en las áreas obligatorias de exclusión para las carreteras del Sistema Nacional de carreteras y la beneficiaria de la licencia ambiental debía adquirirlos.

Refirió las actividades adelantadas por el municipio en el encerramiento del parque del centro poblado de Puente Quetame, el ofrecimiento a los afectados como medida de urgencia, la realización de oficios a las entidades relacionadas y la conversación con los habitantes de los predios afectados para tomar medidas de urgencia y preventivas.⁷

II.5 Las sociedades TNM LIMITED y CONSULTORA LATINOAMERICANA DE INGENIERIA S.A- COLINSA S.A –integrantes del consorcio Interconcesiones– contestaron la demanda y atribuyeron, como la fuente de la vulneración (afectación a viviendas) la socavación natural del río, el indebido manejo de las aguas residuales y señaló que esas circunstancias eran anteriores al contrato de interventoría No SEA-067 de 2012.

Manifestaron que no se debió vincular al consorcio y que era incongruente que los accionantes no les hubieran incluido en su demanda y no les atribuyeran responsabilidad, y aun así el juez pidiera su vinculación sin necesidad.

Especificaron que no se podían responsabilizar al consorcio ni a sus miembros por funciones propias de las entidades estatales municipales y departamentales y que la celebración y ejecución del contrato de interventoría No SEA- 067 de 2012 no era la causa de la vulneración de los derechos colectivos de la comunidad accionante.

Citaron el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Negro que fue contratado por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía con la empresa Enviromental Ingenieros Consultores con ocasión de la declaratoria de ordenación de la cuenca del rio Rionegro – Resolución 2431 de 2005- y sostuvieron que, conforme a lo establecido, el consorcio no se encontraba obligado a realizar las medidas de mitigación para proteger a los accionantes sino que le correspondía a las autoridades municipales y a Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. En esa lógica, sostuvieron que no había legitimación en la causa por pasiva frente al consorcio y sus integrantes.⁸

II.6. La Concesionaria Vial de los Andes S.A.S-Coviandes contestó la demanda y señaló que la causa de los daños presentados por las viviendas de Puente Quetame eran por la inestabilidad geológica de la zona, y que no eran por impacto de las obras del túnel 6 de la doble calzada sobre las viviendas de Puente Quetame. Al respecto, adujo que la construcción del túnel se dio por medios mecánicos en diciembre de 2012 y solo requirió voladuras esporádicas dos años después de haberse iniciado las obras, fecha en la que las viviendas ya presentaban grietas como constaba en las actas de vecindad. Además, que el Consorcio Dragados-Concay contrató a la firma Geosoftmine Blast Vibrations en el mes de noviembre de 2012, para la realización del estudio de vibraciones producidas por voladuras en el tramo 2 túnel 6, y concluyó que las velocidades generadas por las voladuras estaban dentro de los rangos permisibles. Descartó, además, cualquier daño a

⁷ Fls 315 a 322 del C.1. Índice SAMAI 002.

⁸ Fls. 345 a 379 del C.1. Índice SAMAI 002.



estructuras y viviendas cercanas a los sitios de explosión.

Finalmente, excepcionó la falta de legitimación en la causa por pasiva y dijo que, sin aceptar la responsabilidad por las grietas en las casas, Coviandes (la concesionaria) contrató para la construcción de las obras a Coninvial S.A.S, quien, a su vez, subcontrató con Dragados- Conca y la ejecución de las obras en el sector donde están las viviendas de Puente Quetame. Por tal razón, la reclamación debía hacerse bajo una necesaria relación de causalidad entre la vulneración y quien lo causó.⁹

II.7 La Agencia Nacional de Infraestructura interpuso recurso de reposición contra el auto que admitió la demanda; por auto del 4 de abril de 2016, notificado en el estado del 6 de abril de 2016, el Tribunal negó la reposición. En el expediente no se observa escrito de contestación de la demanda, en el acta del comité expuso que no tenía fórmula de arreglo porque no había legitimación en la causa por pasiva y que había una inexistencia de amenaza o vulneración a los derechos colectivos por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura¹⁰.

II.8. La sociedad Arquitectos e Ingenieros Asociados –AIA contestó la demanda y alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva y señaló que la constructora no dio lugar a la producción del daño.

Señaló que la acción popular era improcedente respecto de la constructora, porque no estaban ejecutando acciones que generaran algún tipo de riesgo.¹¹

II.9. Mediante auto del 19 de julio de 2016 se fijó fecha para celebrar la audiencia de pacto de cumplimiento.¹²

II.10. El 9 de septiembre de 2016, El Tribunal declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento.¹³

II.11. El 19 de enero de 2017, el proceso abrió la etapa probatoria y decretó como pruebas de acuerdo con el valor que la ley les otorgaba, los documentos aportados por la parte demandante, la Gobernación de Cundinamarca, el Municipio de Quetame, las sociedades TNM Limited y Consultoría Latinoamericana de Ingeniería S.A.- Colinsa, la Concesionaria Coviandes, la Sociedad de Arquitectos e Ingenieros Asociados y la Agencia Nacional de Infraestructura.

Decretó los oficios solicitados por cada una de las partes, así como los testimonios y los dictámenes periciales solicitados por la parte actora, la Gobernación de Cundinamarca, el Municipio de Quetame, las sociedades TNM Limites y Consultoría Latinoamericana de Ingeniería S.A.- COLINSA y Coviandes.¹⁴

II.13. El 26 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la

⁹ Fls 457 a 476 del C.1. Índice SAMAI 002. La contestación de la demanda se presentó el 29 de marzo de 2016.

¹⁰ Fl. 623 del C.1.

¹¹ La sociedad AIA contestó la demanda el 15 de abril de 2016. Cuaderno separado Índice SAMAI 002. 11ED_09CUADERNOCONTESTA.

¹² Fl. 587 del C.1. índice de SAMAI 002.

¹³ Fls. 598 a 601 del C.1. Índice de SAMAI 002.

¹⁴ Fls. 640 a 649 del C.1. Índice de SAMAI 002.



audiencia de contradicción del dictamen pericial, y una vez concluida cerró la etapa probatoria, dio traslado a las partes para presentar sus alegatos finales.¹⁵

II.14. El Ministerio Público rindió concepto y señaló que, de acuerdo con las pruebas del proceso, consideraba que estaba lesionado *el derecho colectivo a la previsión de desastres previsible técnicamente y a la seguridad pública*. Afirmó que la afectación de las viviendas relacionadas en la acción tuvo origen en las detonaciones que se realizaron para la apertura del túnel No 6 (de acuerdo con el dictamen pericial y los testimonios del proceso) y que no se evidenciaba una actividad estatal eficaz para controlar la situación. Concluyó que se debería llamar a las entidades a ordenar el territorio, a la reubicación definitiva, a la solución de vivienda y de proyectos productivos similares a las que las personas asentadas ejercían en el sector; la realización de obras con los estándares de construcción y ambientales para prevenir los daños. Así mismo, a realizar acciones para atender la socavación del Río Negro, y que Coviandes S.A y los demás contratistas y subcontratistas debían prestar la colaboración para que en el marco de sus obligaciones contractuales se pudiera cumplir con el amparo de los derechos solicitados.¹⁶

II.15. Mediante autos del 17 octubre de 2019 y 16 de febrero de 2022 se concedió el recurso de apelación propuesto por el Municipio de Quetame, la Concesionaria Vial de los Andes COVIANDES S.A., la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y la Unidad Nacional para la Gestión y Riesgo del Desastre.¹⁷

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** declaró probada la vulneración de los derechos colectivos. A continuación, se transcribe la parte resolutive:

"PRIMERO. - DECLÁRASE PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Gobernación de Cundinamarca, en consecuencia, DENIÉNGANSE las pretensiones de la demanda formuladas en su contra.

SEGUNDO. - DENIÉGASE la solicitud de nulidad procesal formulada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres.

TERCERO. - DECLARECE NO probada la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa. DECLÁRASE probada la violación de los siguientes derechos colectivos: (1) la seguridad y salubridad pública; (2) la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente; (3) 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 imputable a la Nación — Agencia Nacional de Infraestructura ANI — Coviandes S.A. - Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres — Municipio de Quetame — Secretaría de Planeación de Quetame, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. | En forma complementaria, en aras de satisfacer la protección material de los derechos colectivos amparados, se dispone:

¹⁵ Fls. 1188 a 1190 del C.1.

¹⁶ Fls. 1301 a 1310 del C.1

¹⁷ Fl. 1555 del C.1



1o Ordenar a la Nación — Agencia Nacional de Infraestructura ANI — Coviandes S.A. (responsables solidarios del 50%), y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, y el Municipio de Quetame — Secretaría Municipal de Planeación de Quetame (responsables solidarios del otro 50%), en forma solidaria y con cargo a su patrimonio, atender las obligaciones de desalojo y reasentamiento de la comunidad afectada, conforme a la descripción contenida en el dictamen pericial.

2º — Disponer la demolición técnica de los inmuebles descritos y adoptar las medidas necesarias en orden a garantizar que los mismos o el sector vuelva a ser ocupado con los mismos fines, dado el alto riesgo del sector.

3º Ordenar a la Alcaldía Municipal de Quetame — Secretaría Municipal de Planeación de Quetame, la implementación de estudios jurídicos y técnicos necesarios para adoptar, dentro del marco de la Constitución y la Ley, una regulación relacionada con el uso del suelo en el sitio de reubicación, que impida su reutilización para fines similares. Así mismo, en forma concertada con la comunidad, se defina y determine la ubicación del reasentamiento, para lo cual deberán implementarse los estudios, permisos, licencia, adquisiciones de predios en sitios seguros, en donde la comunidad afectada pueda desplegar las actividades que fueron permitidas durante más de 40 años e interrumpidas como consecuencia de los hechos materia de protección en la presente acción popular.

CUARTO. - CONFÓRMASE un Comité de Verificación integrado por el actor popular o su delegado; por un integrante de la comunidad afectada señora ANA PLAUTILA LEAL MORENO; por un delegado de la Nación — ANI; por un delegado de Coviandes S.A.; por un delegado de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres; por el Alcalde o su delegado del Municipio de Quetame y por el Secretario de Planeación de Quetame o delegado, el cual será presidido por el Magistrado Ponente (...)

Para el amparo de los derechos solicitados, el Tribunal consideró que, desde la fecha de adopción de la medida cautelar y la producción de la sentencia no habían cambiado las circunstancias de avería de las casas y no estaban en condición para ser habitadas, lo que lo llevó a concluir que las mismas debían ser demolidas. Lo propio concluyó con el centro de comercio que dejó de funcionar como resultado de las obras implementadas en el sector que impactaron la vía.

Estableció que de las pruebas del proceso no se podía evidenciar que los habitantes de Puente Quetame no tuvieran acceso a infraestructura de servicios, por lo que no podía establecerse la vulneración de ese derecho.

Determinó que las pruebas demostraron el peligro de las personas que habitan una zona calificada de alto riesgo y relacionó los daños a las casas con las explosiones y detonaciones realizadas para la construcción del túnel No 6 -la galería de escape- y la socavación o excavación del río generadoras de filtraciones. Así mismo, estimó que la falta de control urbanístico en las edificaciones desarrolladas en el sector Puente Quetame y el avance (sin el lleno de los requisitos legales de un asentamiento en una zona de alto riesgo, junto con la prueba del impacto de la construcción del túnel en la avería de las casas y su magnitud) lo llevaron a concluir que existió concausalidad en la producción de la vulneración.

En cuanto a la imputación de responsabilidad, encontró probado que el corredor vial Bogotá-Villavicencio forma parte de las carreteras de cuarta generación y que la administración del corredor vial y la construcción de la segunda calzada fue adjudicada a COVIANDES a través del contrato de concesiones No 444 de 1994,



quien ejecutó el tramo número 2 de la vía en la que se ubica la construcción del túnel número 6 y la construcción de una galería de escape en la jurisdicción de la inspección de policía de Puente Quetame- Municipio de Quetame.

Para atribuir responsabilidad a la Agencia Nacional de Infraestructura, tomó como prueba la información del dictamen pericial y la conducta de la ANI quien compró dos de los inmuebles lo que calificó como un *conocimiento previo del riesgo al que sometía al sector por causa de la obra*.

Señaló que para imputarle responsabilidad a la UNGRD tomaba como elemento fundamental la existencia de afectaciones a la comunidad y utilizó las actas de vecindad que daban muestra del riesgo mayor al que se sometió a la comunidad, sin que la Unidad hubiere efectuado algún acto positivo de protección.

En cuanto al municipio de Quetame, hizo consistir la responsabilidad en el hecho de consentir la construcción de viviendas y locales comerciales sin permiso, sin licencias de construcción y que por más de cuatro décadas se hubiera permitido que una zona de alto riesgo se convirtiera en un asentamiento y centro de comercio sin adoptar medidas necesarias para solucionar el problema.

Concluyó por declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva a la Gobernación de Cundinamarca; declaró no probada la violación del derecho a la moralidad administrativa, y probada la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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.

Declaró a la Nación- Agencia Nacional de Infraestructura ANI- Coviandes S.A (responsables solidarios del 50%) y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, y el municipio de Quetame- Secretaría Municipal de Planeación de Quetame (responsables solidarios del 50% restante) para que, con cargo a sus patrimonios y de forma solidaria, atendieran las obligaciones de desalojo y reasentamiento de la comunidad afectada. Dispuso la demolición técnica de los inmuebles y tomar las medidas necesarias para evitar futuros reasentamientos y ordenó que la Alcaldía Municipal de Quetame- Secretaría de Planeación Municipal hiciera la implementación de estudios jurídicos y técnicos para una reglamentación del uso del suelo que impida la reutilización del mismo para fines similares y que de manera concertada con la comunidad se redefiniera la ubicación del reasentamiento con implementación de estudios, permisos, licencia, adquisición de predios seguros en donde la comunidad pudiera desplegar las actividades que fueron permitidas en el asentamiento.¹⁸

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

IV.1 La Agencia Nacional de Infraestructura-ANI apeló el fallo de primera instancia y como razones del recurso reiteró que la Agencia Nacional de Infraestructura no vulneró los derechos colectivos porque no está dentro de sus funciones la de ejecución de obras de infraestructura sino la administración de los

¹⁸ Fls. 1449 a 1496 del C.1.



contratos de concesión.

Manifestó su inconformidad con la decisión, porque en el proceso se había demostrado una preexistencia de la situación de riesgo antes de la construcción del túnel tal como se encontraba consignado en el comunicado GG007533 (SCIBV-3074-14), mediante el cual, el concesionario daba respuesta a la ANI de acuerdo con la situación que evidenció la gobernación de Cundinamarca sobre la erosión del talud al margen derecho del Río Negro y que se podía ver que no era nuevo de acuerdo con el estudio contratado por Corporinoquía con la empresa Enviromental Ingenieros Consultores.

Señaló que la problemática se debía a la falta de control de los entes territoriales, que les permitieron a las familias asentarse en una zona de alto riesgo y no a la ANI quien no tiene funciones para reubicar poblaciones en estado de vulneración.

Expuso su inconformidad con el fallo de primera instancia en la apreciación de la prueba técnica, porque a pesar de que hubiera sido la única prueba tomada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para imputar responsabilidad, dijo que con este dictamen no se demostró que la causa del deterioro de estas viviendas fuera la construcción del túnel No 6 y que por el contrario la prueba había enlistado un sin número de posibilidades que pudieron incidir en el deterioro de las viviendas como, las condiciones del suelo, la socavación del Río Negro, las estructuras antitécnicas de las construcciones y dijo que la ANI en el proceso cuestionó la idoneidad del perito para rendir este dictamen porque no demostró experiencia en construcción de túneles, por lo que no podía establecer si la construcción se hizo de manera correcta.

Finalmente, hizo ver su desacuerdo con el hecho que el fallo no se hubiera pronunciado sobre la responsabilidad de los ejecutores de la obra, pues ellos estaban en el proceso y sin embargo no se les atribuyó responsabilidades a los ejecutores directos de las obras- subcontratistas al contrato de concesión¹⁹.

IV.2 La Concesionaria Vial de los Andes S.A.S-Coviandes interpuso recurso de apelación y manifestó su inconformidad con el fallo de primera instancia por haber relacionado como pruebas para decidir el caso, el dictamen pericial y los testimonios del señor Luis Miguel Contreras Herrera, Luz Alba Ávila Salamanca, Ana Plautilla Leal, Rafael Hernando Reyes Muñoz, Luis Hernando Dávila Lamar, Jaime William Barrantes Parra, Carlos Arturo Rodríguez Amaya, Jairo Enrique Charry y Bertha Cárdenas, a pesar de haberse decretado y practicado otros medios probatorios de igual importancia.

Afirmó que la sentencia no se detuvo a analizar la mala construcción de las viviendas como factor decisivo y determinante para el estado actual de deterioro, para lo cual resaltó lo dicho por el perito Luis Miguel Contreras Herrera, según el cual *las construcciones habían sido realizadas sobre suelos originados en depósitos no consolidados en pendientes escarpadas que estaban siendo socavados por el Río Negro.*

Reparó que no se tuvo en cuenta el testimonio del ingeniero Rafael Hernando Reyes

¹⁹ Fls. 1550 a 1552 del C.1 Índice SAMAI 002.



Muñoz, quien narró que la causa de los daños era el constante vertimiento de aguas residuales que de manera incontrolada llegan a la carretera concesionada y *la cantidad de basuras que arrojan sin ningún tipo de control y taponan las alcantarillas y rebozan las aguas hasta desestabilizar la vía.*

Dijo que tampoco fue tenido en cuenta el testimonio del señor Carlos Rodríguez Amaya con la idoneidad como profesional especializado en la materia y varios años estudiando el tema, que manifestó que el río produce desestabilización geológica sobre el terreno por las fuerzas del cauce fluvial que inciden con el paso del tiempo en la problemática de los inmuebles afectados.

Lo mismo dijo frente al testimonio de Jairo Enrique Charry Gómez –gerente técnico de Coviandes- que testificó conocer el sector desde hacía mucho tiempo, porque por ahí pasaba la carretera concesionada y que observaba que las construcciones ubicadas en el punto de la afectación habían crecido anti técnicamente y que los moradores levantaron más pisos que desestabilizaban el terreno, por lo que *la causa del daño de las viviendas se debía a la indebida ubicación y a las actividades antrópicas de los pobladores del lugar.*

Manifestó que Luis Hernando Dávila Lamar- representante legal de Coninval SAS, empresa contratada por Coviandes para la ejecución de las obras de la segunda calzada – incluido el túnel 6 afirmó en su testimonio cómo la empresa era muy cuidadosa en la selección de sus contratistas (de acuerdo a su desempeño profesional para ejecutar los trabajos), y por eso había subcontratado al Consorcio Dragados Conca y para la construcción, mientras que para contratar la ejecución de la obra de la galería de escape contrató a la sociedad AIA S.A. Además, que había afirmado que *en todos los estudios se concluyó que las ondas sísmicas derivadas del empleo de dinamita estaban por debajo de los límites de riesgo que pudieran afectar los inmuebles de la zona.*

En cuanto al testimonio de Jaime Barrantes –gerente de Arquitectos y Ingenieros – AIA SAS- encargada de la construcción de la galería de escape del Túnel 6-, dijo el recurso que había demostrado que las explosiones llevadas a cabo fueron monitoreadas y desde el principio se había constatado técnicamente que ellas no eran suficientes para causar daños en las viviendas ubicadas en el centro poblado Puente Quetame.

Así mismo, manifestó que no se tuvieron en cuenta las conclusiones del POMCA - instrumento anterior a las obras de la doble calzada en Puente Quetame- que plasmó la priorización dentro dicho plan para la ejecución de proyectos que permitieran controlar la situación relacionada con la socavación del río negro en los taludes en los cuales descansan las viviendas afectadas, que aunadas a un fenómeno natural y del accionar descuidado por el manejo de aguas residuales, debían tenerse en cuenta.

Sostuvo que fue un error no darles valor probatorio a las actas de vecindad por considerarlas anti técnicas al no contar con un ingeniero en su elaboración, porque la finalidad de esos documentos no es expresar asuntos técnicos sino dejar una evidencia del estado que presentan las edificaciones ubicadas en el área de influencia directa de las obras antes de la ejecución del proyecto y después al finalizar la obra, para mostrar el grado de afectación real sobre las construcciones



existentes. Para el caso, afirmó que en las actas aportadas por el Consorcio Dragados- Conca y quienes practicaron las visitas se dejaba ver junto con las fotografías que las viviendas ubicadas en el kilómetro 42+840 y el Km 43+600 de la vía Bogotá- Villavicencio estaban en mal estado de agrietamiento y con fisuras.

Dijo que la sentencia pasó por alto apreciar la prueba documental técnica – Estudio de Vibraciones producidas por las voladuras, Túnel 6 Tramo 2, Puente Quetame elaborado por Geosoftmine Blast Vibration Colors en el mes de noviembre de 2012 contratado por el Consorcio Dragados Conca y contratista del constructor Coninval SAS firma constructora contratada por Coviandes para el proyecto- relacionada con las vibraciones generadas por las detonaciones realizadas para las obras de la doble calzada en la zona que concluyó que las velocidades generadas por las voladuras estaban dentro de los rangos permisibles y descartó cualquier daño a estructuras y viviendas cercanas a los sitios de explosión. Y que tampoco se tuvo en cuenta el Informe de Resultados de Medición de Vibraciones por Voladuras Galería Acceso al Túnel 6 de julio de 2015 de la empresa Geotécnica Andina de Consultores S.A.S que concluyó que los niveles de vibración producidos por las detonaciones realizadas y el paso de vehículos no representaron una amenaza para la cimentación ni las estructuras aledañas.

Señaló que no se habían tenido en cuenta los documentos que probaban la forma como se habían diseñado y ejecutado las voladuras como quedaba demostrado con la carta 123- GG- 001628-17-121 dirigida a Coviandes por parte del representante legal de CONINVIAL S.A.S en donde se expresó que para los túneles 4, 5, 6 del sector 2, el diseño de las voladuras los había desarrollado el Consorcio Conca y lo había ejecutado AIA conforme al protocolo diseñado.

Agregó que tampoco se habían tomado en consideración los documentos que demostraban la ejecución técnica de las voladuras realizadas y que la onda expansiva no podía generar daños estructurales ni aparentes en las viviendas de la zona, tales como, el informe de control de vibraciones generadas por Voladuras Portal Bogotá- Vereda Guacapate Galería de Escape- Vereda Trapichito Fase III de Julio de 2015, Informe de Pruebas de Vibraciones en la voladuras de frente ventana de excavación Túnel 6 doble calzada Bogotá- Villavicencio, Copia del informe " Resultado de Medición de Vibraciones en las voladuras del frente Ventana de evacuación Túnel 6 del 6 de julio de 2015 elaborado por Geotécnica Andina Consultores S.A.S, registro de prueba de vibración tomada a la voladura de la galería de evacuación realizada el 20 de mayo de 2015 a 50 metros de la ventana de evacuación del túnel 6 del sector 1 (Puente Quetame) y el estudio de vibraciones generadas por el tráfico de vehículos en el sector.

El recurso criticó la forma como el dictamen pericial había concluido que Coviandes no tuvo previsión al no realizar las obras determinadas por Hidroconsulta para evitar la socavación del río negro, porque Coviandes no estaba facultada para llevar a cabo obras por fuera del contrato 444 de 1994. Así mismo, dijo que no era cierta la conclusión del perito sobre la falta de mantenimiento de Coviandes respecto del drenaje de la vía y los taludes superior e inferior, pues, si bien es cierto que Coviandes hacía el mantenimiento periódico, la causa del deterioro estaba demostrada con el testimonio del señor Rafael Hernando Reyes Muñoz -Director de Viabilidad de la Carretera Bogotá- Villavicencio- que había declarado sobre la gran cantidad de basuras que se arrojaban sin ningún control, las que taponaban



las alcantarillas, cunetas, posetas, disparadores, encoles, descoles y canales de drenaje, lo que generaba que se rebosaran las aguas y terminaran por desestabilizar los taludes aledaños a la vía.

Finalmente, dijo que el fallo debía ajustarse a los requisitos del artículo 280 del Código General del Proceso, en el sentido de motivar la sentencia con un examen crítico de las pruebas y la explicación razonada de las conclusiones dadas, porque al no estudiar todas las pruebas, se llegó a conclusiones equivocadas y sin motivación.²⁰

IV.4 El municipio de Quetame interpuso recurso de apelación y manifestó que el fallo incurrió en un error al considerar que hubo una negligencia por permitir el asentamiento sin licencias urbanísticas y sin las disposiciones de sismo-resistencia, cuando las reglas y el control de la actividad urbanística se reguló, a través de los planes de ordenamiento territorial, y la obligación legal para los municipios nació bajo la ley 388 de 1997.

Narró que el 17 de octubre de 2001, a través del Decreto 024, el Municipio de Quetame estableció la planta de personal de la Alcaldía Municipal y creó la Oficina de Planeación Municipal y aportó la copia del decreto con el recurso, por lo que concluyó que no se le podía atribuir responsabilidad.

Señaló que en cuanto a los reconocimientos de construcción –procedimiento para que las construcciones preexistentes regularicen su construcción- no es un procedimiento que la administración municipal tenga que realizar de oficio, sino que se efectúa a petición del interesado y que solo opera para las viviendas que cumplan con los requisitos exigidos en el artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 1197 del 2016. Además, precisó que para las viviendas ubicadas al margen izquierdo del Río Negro hay una clasificación que impide el reconocimiento de edificaciones.

Enfatizó en que se demostraron las actividades desplegadas por el municipio, al iniciar actuaciones administrativas para la reubicación de los habitantes del sector, en cumplimiento de la medida de urgencia decretada, y manifestó que el fallo se equivocó en afirmar que son 34 inmuebles los que se vieron afectados, cuando en el último censo se determinó que las viviendas afectadas eran 8 y no estaban habitadas. La recurrente aportó, con el recurso, las resoluciones números 086 del 4 de junio de 2016 y 283 A del 26 de septiembre de 2018, por las cuales se reconoció el pago de un subsidio familiar de vivienda para arrendamiento a 17 personas entre las cuales se encuentran los 8 propietarios de las viviendas del margen izquierdo del Río Negro.

Señaló que solo los señores María Yinda Pardo Ríos, Alcira Pardo de Guevara, Ana Plautila Leal, Mario Amiro Leguizamón Gil, Franky Velásquez Cruz, Julio Eduardo Herrera Baquero, Benito García Navarro, María Herminda Betancourt adjuntaron la documentación para poder recibir los subsidios de arrendamiento y precisó que no todas las personas que dijeron que eran afectadas lo fueron y solo las ocho viviendas fueron desalojadas.

Concluyó que, como la única causa para responsabilizarle era que había

²⁰ Fls. 1533 a 1549 del C.1.



pretermitido los deberes de vigilancia, control y regularización de la situación de asentamiento, y dicha actividad no le correspondía legalmente, quedaba desvirtuada la responsabilidad del municipio.²¹

IV. 5. La Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres manifestó estar en desacuerdo con el fallo de primera instancia y pidió revocar la sentencia, la que consideró errada por desconocimiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Competencias de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, la competencia de los entes territoriales en gestión de riesgos, los consejos territoriales de gestión de riesgo de desastres, desconocimiento de los mecanismos de financiación en materia de gestión de riesgos de desastres- las cuales relacionó en el recurso).

Como consecuencia de lo anterior, apeló por una equivocada imputación del daño, porque no se logró demostrar cuáles de las funciones otorgadas legalmente por el Decreto 4147 de 2011 incumplió y sin embargo le fue ordenado que solidariamente se hiciera cargo del 50% de los gastos derivados del desalojo y reasentamiento de la comunidad afectada.

Indicó que para imputar la responsabilidad del daño debía acudir a las reglas de la ley 388 de 1997, que establecen la responsabilidad en cabeza de los municipios como entes territoriales ejercer el control y hacer cumplir la prohibición de asentamientos en zonas catalogadas como de riesgo.

Estuvo en desacuerdo con que se hubiera declarado la falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento de Cundinamarca, porque conforme al artículo 12 de la ley 1523 de 2012, los gobernadores son la instancia de coordinación de los municipios de su jurisdicción, encargados de apoyar de manera subsidiaria para adelantar los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres, aunado a que en el proceso había quedado establecido sobre el conocimiento de los hechos por parte del departamento.

Criticó la tesis de la primera instancia sobre la configuración de la concausalidad de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, porque para que la misma pudiera ser aplicada, se debía analizar la conducta del agente dañoso y definir cuál era la conducta cuya infracción permite obligarlo a reparar. Además, insistió que, como la responsabilidad recaía legalmente a los entes territoriales, no se le podía hacer un estudio de conducta en quien no recaía la obligación legal.²²

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por el Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en

²¹ Fls. 1505 a 1511 del C.1.

²² Fls. 1629 a 1643 del C.1. Índice SAMAI 002



segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Administrativos en los medios de control de defensa de intereses y derechos colectivos.

V.2. Delimitación de la decisión de segunda instancia.

De la lectura de los recursos de apelación, la Sala observa que ninguno desconoce la problemática de riesgo que se presenta sobre las viviendas ubicadas en el municipio de Puente Quetame y con ocasión de ello la vulneración a los derechos colectivos aducidos en la demanda y declarados vulnerados en la decisión de primera instancia, por ello en este punto no se detendrá la Sala. Los cuestionamientos van dirigidos a quienes son los responsables de ello, esto a partir de las pruebas obrantes según las sociedades contratistas y por el lado de las entidades públicas en atención a sus competencias legales, por lo que en ese orden se abordarán.

V.3. la Agencia Nacional de Infraestructura y el contrato de concesión:

De acuerdo con el recurso de apelación de la ANI no se le ha debido responsabilizar de la vulneración de derechos colectivos, porque su función no es la de ejecutar directamente obras de infraestructura, sino la administración de los contratos de concesión.

El artículo 4 de la ley 80 de 1993 dispone que, para la consecución de los fines del Estado, las entidades estatales exigirán del contratista, la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

Por su parte, el artículo 80 de la ley 80 de 1993 define el contrato de concesión como aquel que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona –concesionario– la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, **de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público**, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario, **y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente.**

El Decreto Ley 4165 de 2011, por medio del cual se cambió la naturaleza jurídica del antiguo Instituto Nacional de Concesiones INCO a la Agencia Nacional de Infraestructura, dispuso que esta última sería una agencia del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva -adscrita al Ministerio de Transporte- con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica y su objeto sería: *coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privadas-APP, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y explotación de la infraestructura pública de transporte en todas sus modalidades, de los servicios conexos relacionados.* Así como el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determinara expresamente el gobierno nacional.

En ese marco, conforme al artículo 4 –numeral 15- le corresponde a esta entidad



ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y proteger el interés público, de conformidad con la ley.

El Consejo de Estado, a propósito del contrato de concesión -en punto de las responsabilidades del concedente- ha establecido que:

"(...) la celebración de un contrato de concesión no conlleva ausencia de responsabilidad de la entidad concedente, toda vez que, al utilizar una forma de gestión indirecta del servicio público, las competencias de dirección, vigilancia y control se intensifican porque se están "delegando" facultades propias de la administración al concesionario y otorgándole derechos y prerrogativas respecto de la utilización de bienes de titularidad pública. Por esa razón, la dirección como competencia no se restringe a verificar si el contratista cumple, sino si lo puede hacer de mejor forma en cuanto a la calidad, cantidad y precio(...)".²³

De conformidad con la jurisprudencia citada, la Agencia Nacional de Infraestructura debe ejercer la función de dirección, vigilancia y control en las concesiones y las actividades deben intensificarse, porque delega, precisamente, actividades propias de la administración, es decir, actividades que -de ordinario- le corresponde ejecutar al Estado. En este caso, tenía a su cargo atender y vigilar el objeto y ejecución del contrato No 444 de 1994 "por el cual se realizaría por el sistema de concesión los estudios, diseños definitivos, las obras de rehabilitación, de construcción, la operación y el mantenimiento del sector Santafé de Bogotá - Caqueza -k55+000 y el mantenimiento y operación del sector KM 55+ 000 Villavicencio".

Si bien, no le corresponde la ejecución directa de la obra, no basta con verificar si el contratista cumple el contrato de concesión, **sino que su calidad de concedente lleva implícita la delegación propia de la administración** y por tanto le corresponde la dirección y vigilancia de la actividad concesionada con mayor rigor e intensidad. En ese orden, no es de recibo el argumento en que como no ejecuta el contrato no está llamada a responder, pues precisamente en su condición de cesionario tiene la función de ejercer la vigilancia y control, a partir de la cual puede exigir al concesionario en el marco del contrato el cumplimiento de las cláusulas que garantizan los escenarios de responsabilidad por cualquier daño o afectación que se produzcan con ocasión de la ejecución de éste.

V.4. La Agencia Nacional de Infraestructura y Coviandes S.A

Puesto que ambos recursos de apelación comparten unidades temáticas, es decir, acuden a los mismos cargos en cuanto a: **(1)** que el riesgo de una afectación a viviendas en el sector señalado en la acción popular existía antes del contrato de concesión, y el municipio de Quetame lo permitió. Por tanto, la concreción de ese riesgo es imputable al Municipio; y **(2)** que las detonaciones de la "construcción del túnel 6 más la galería de escape" (en la jurisdicción de la inspección de policía de Puente Quetame, Municipio de Quetame) no fueron la causa de la vulneración alegada, la Sala los abordará de manera conjunta.

Ahora, como para **Coviandes** el cuestionamiento consistió en que se dejó de

²³ Consejo de Estado. Radicación 250000-23-26-000-1999-0002-04. 1 de noviembre de 2012. C. Enrique Gil Botero
Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co



valorar unos testimonios, resultan pertinentes las siguientes precisiones:

Para que un testimonio tenga poder demostrativo –eficacia probatoria– debe ser exacto, completo y adecuar la respuesta a la pregunta formulada; debe tener un grado de exactitud sobre los hechos que pretenden probar.

Cuando se trata de cotejar varios testimonios, se exige que sean coherentes entre sí. En ese marco, el juez, en su ejercicio intelectual, debe establecer la mayor o menor credibilidad de los testimonios, pudiendo escoger unas como fundamento de la decisión y desechar otras. El mencionado ejercicio apreciativo es válido, siempre que no sea contraevidente o absurdo.

Dicho lo anterior, en el proceso se practicó la prueba testimonial del señor Carlos Rodríguez Amaya, quien se identificó como asesor de Coviandes en la línea hidráulica Bogotá-Villavicencio. Además, señaló ser ingeniero civil con maestría en ingeniería civil de riego y drenaje de la Universidad de Illinois y doctorado en hidráulica de la Universidad del Estado de Colorado. De su declaración se extraen textualmente las siguientes respuestas:

*(...) No tuve injerencia en el manejo de los túneles, tan solo el manejo hidráulico en la zona, particularmente antes de la construcción de los túneles (...) **Pregunta del Despacho** ¿Cuál es su opinión? **Respuesta:** (...) No conozco el desarrollo de los proyectos de los túneles....desde el punto de vista hidráulico, en mi opinión como técnico, hay realmente una invasión de cauce como quiera que, sencillamente, es un río de alta montaña con altísimo transporte de sedimentos, gran pendiente y como consecuencia de su evolución natural divaga de margen derecha y margen izquierda, y uno si aprecia francamente que las viviendas a lo largo de la margen derecha después del puente de Quetame sobre el río negro están en una zona de alto riesgo y obviamente con permanente amenaza por las crecientes del río y la escorrentía general en el sector (...) Mi opinión como técnico, porque no es una situación diferente a la que se vive en otras partes, es que desafortunadamente, por una u otra razón, nosotros permitimos la invasión de los cauces naturales de los ríos. Si normalmente se define un valor de 30 metros de ancho como que debe respetarse de la orilla del río, la realidad es que eso en el país desafortunadamente no se respeta, y recibimos situaciones tan críticas como Mocoa y, como todo, aquí antes, la verdad sea dicha, no ha pasado mayor cosa, pero realmente ese río es de gran energía (...) Particularmente en el sitio yo critico mucho el hecho que se permitan la construcción de viviendas a lo largo de la margen derecha del río o, inclusive, de la margen izquierda, sobre todo, si la dinámica del río está exigiendo un espacio para evolución natural del río.*

(...)

Pregunta el Despacho *¿Conoce usted las viviendas que se encuentran en la margen izquierda del río después Puente Quetame donde existen ventas de productos como dulcerías? **Respuesta:** Sí las conozco, y las conozco particularmente desde el sector inferior, de abajo hacia arriba. **Pregunta el Despacho:** Usted la última vez que las vio en qué estado las ha mirado. **Responde:** Yo personalmente estuve, aproximadamente, hace unos dos años tratando de mirar de manera directa cuál era la condición. En ese momento se había llamado la atención de que había habido un gran transporte de sedimentos y se había modificado. hace aproximadamente dos años hubo una intervención por parte del Instituto Nacional de Vías de establecer algunos movimientos de tierra aguas abajo del puente en toda la esquina en donde sencillamente el río naturalmente evoluciona con el ánimo de controlar el ataque directo frontal sobre ese talud derecho, donde están asentadas las viviendas. **Pregunta el Despacho:** Indica la parte demandante*



que, efectivamente, "esta acción popular surgió como consecuencia de la construcción del túnel no 6" y específicamente por el uso de explosivos que agravaron la situación de las viviendas, en el conocimiento o pericia que usted manifiesta tener y que ha acreditado tener en esta diligencia ¿es probable que ese estado de las viviendas obedezca a la construcción del túnel o a la acción del río?

Contestó: Como ingeniero civil que soy, y el conocimiento que tengo, porque mi actividad con la línea hidráulica está directamente relacionada con el componente geotécnico de proyectos, es decir, normalmente no puede pensarse en hacer un proyecto hidráulico sin considerar la geotecnia o hacer un proyecto geotécnico sin considerar la hidráulica y en la construcción de túneles se tiene mucha precaución y mucho estudio de investigación preliminar que determina cuál es la condición litológica de los taludes donde podría construir un túnel con el ánimo de poder determinar el control que debe hacerse para la construcción del túnel en cuanto al uso de explosivos y eso normalmente está controlado desde el punto de vista de la construcción del túnel, yo pensaría, porque la observación que yo vengo haciendo sobre este río, como de los otros ríos del país, es que la incidencia de los grandes caudales temporales del río afecta la base del talud y, como consecuencia, incide de manera directa, más que cualquier otro componente, en la desestabilización de las viviendas (...)

Pregunta el apoderado de Coviandes: Qué cargo desempeña en la empresa Hidroconsulta y qué es la empresa Hidroconsulta **Contestó:** Hidroconsulta es una firma consultora establecida hace más de 35 años con sede en Bogotá dedicada a la actividad en materia de hidráulica, diseños de acueductos y alcantarillados interventorías de acueductos y alcantarillados, parte hidráulica de carreteras y muy especialmente somos especializados en hidráulica fluvial, yo soy socio de la firma, somos dos socios, cada uno tiene el 50% y yo soy el gerente técnico y me desempeño como gerente técnico desde la fundación de la compañía en el año de 1982. **Preguntado:** Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que usted manifestó que Hidroconsulta era asesora en la construcción de carreteras de **Coviandes**, quiero preguntarle, en esa calidad antes mencionada, manifiéstele al Despacho si usted observó que las viviendas ubicadas en los kilómetros 42+800 y 43+600, en el municipio de Quetame, se ubican en la ronda del Rio Negro, explique su respuesta y haga especial mención en su respuesta de qué es un bosque ripario.

Contestó: Realmente las viviendas a las que se refiere el abogado entre las abscisas 42+800 y 43+600 están ubicadas a lo largo de la margen derecha del río. Un bosque ripario es aquel que se desarrolla a lo largo de las márgenes de los ríos como en efecto en este sector y en otros sectores del río se puede llegar a desarrollar, pero realmente es inexistente en términos prácticos para efectos hidráulicos (...)

Las viviendas están dentro de los 30 metros del cauce del río... **Preguntado:** En su condición de ingeniero civil y técnico en la materia de hidráulica, manifiéstele al Despacho cuál es la incidencia de estar ubicadas las viviendas en la ronda del río, aunque ya lo dijo, quisiera que fuera más claro para que el Despacho tenga una precisión de concepto sobre el tema. **Contestó:** Pues sencillamente tenemos unas viviendas en x sitio, no importa dónde, esas viviendas necesariamente tienen un consumo de aguas, aguas que pueden traer por escorrentía de una quebrada o pueden hacer uso del acueducto veredal o del acueducto municipal, en este caso no lo sé, pero necesariamente se generan aguas servidas, aguas provenientes de los lavaderos, aguas provenientes de los sanitarios que sencillamente es muy usual y se observa en la zona que se arrojan sin control a los taludes de los ríos (...)

Preguntado: Manifiéstele al Despacho si la erosión y las malas técnicas agrícolas sumadas a la alta capacidad de transporte de caudales liquidados de río negro desestabilizan la zona. **Contestó:** Indiscutiblemente la combinación de los dos procesos desestabiliza la zona. Manifiesto que no he detallado el aspecto de presencia de desarrollo agropecuario o agrícola en los taludes de la margen derecha del río. He observado en general y he observado que definitivamente hay mal manejo de aguas en el sector. **El apoderado del municipio de Quetame pregunta:**

Ingeniero Carlos, como quiera que usted ha probado tener un conocimiento amplio



de la zona y de las viviendas cuya afectación real o supuesta. Por favor dígame al Despacho a qué distancia de la vía se encuentran las viviendas afectadas. **Contestó:** Podemos considerar que la zona afectada es inmediatamente aguas abajo del puente, cruzamos el puente con el Rio Negro, el Río toma un alineamiento relativamente rectilíneo y va frontalmente hacia el talud derecho, como se observa está la carretera puede haber un espacio de unos 10 a 15 metros de la margen izquierda de la carretera sobre la cual hay parcialmente viviendas, pero con precisión esos metrajes no se los puedo decir. **Pregunta el apoderado de la UNGRD:** Ingeniero desde el tiempo que usted ha tenido conocimiento ya existían las viviendas de las que estamos hablando. **Contestó:** Si, realmente las viviendas son muy antiguas, no puedo precisar la fecha como tal, pero la carretera originalmente antes de que fuera concesionada en el gobierno del presidente Gaviria, que fue la primera concesionada, entre otras cosas, existía la vía y a lo largo de la vía había viviendas, muchas de esas viviendas posiblemente estaban en ese momento allí y después de la vía, a raíz de que se desarrolla naturalmente un negocio, un comercio se incrementan las viviendas, la gente busca el espacio para construir, esas viviendas muchas pueden ser antiguas, muchas pueden ser recientes. **Preguntado:** ¿Puede afirmar que estas obras no han afectado las viviendas? **Contestó:** Te refieres a las obras de los túneles... yo hice referencia a lo siguiente y reitero no conozco en detalle los estudios y diseños en el proceso constructivo del túnel, lo que hice referencia sí, es que es normal que los estudios y diseños que conllevan, estudios geológicos, estudios de geofísica, para determinar la estratigrafía, perforaciones de conocimiento directo de confirmación de la fotointerpretación geológica y de la información de geofísica obtenida para la construcción de un túnel está bastante controlado para que realmente se minimice cualquier efecto pero no conozco más detalle que lo que comento, no me lleves a decir que los túneles afectaron, no me consta, no conozco el detalle pero como técnico yo si puedo aseverar que esas condiciones se determinaron en los diseños para minimizar cualquier posible efecto (...) Yo en este caso particular insisto que el mayor afectación de cualquiera de estas viviendas es por el rio mismo y por el mal manejo de las aguas servidas y aguas de escorrentía en el sector. En principio yo no le achacaría mucho a lo que ustedes dicen. **Preguntado:** Esa socavación de la que usted nos hizo una ilustración bastante amplia y clara, puede verse potenciada por el desarrollo de explosiones en la zona **Contestó:** Yo diría que la zona se afecta mucho más por la extracción de materiales granulares arriba del sector, porque sencillamente permítame ampliar algo que de una manera muy sencilla la voy a decir. Imaginémonos una balanza en donde yo en este caso tengo el caudal líquido y aquí tengo el material que ese líquido transporta a lo largo del rio. El río está hecho por naturaleza para transportar liquido y suelo. Yo tengo un equilibrio, el rio nunca adquiere ese equilibrio, pero permanentemente lo busca, resulta que llueve en la cuenca alta. Hay más caudal, se desestabiliza la balanza, entonces el mayor caudal tiene que transportar más suelo para transportar más suelo de manera que el equilibrio se recupere (...) **Preguntado:** Las obras del túnel pueden afectar el cauce del río **Contestó:** No, totalmente independiente, no tiene que ver las obras arriba con el cauce y el equilibrio del río. **Preguntado:** La ausencia del sistema colector genera la afectación de la magnitud que se ha dado en las viviendas de los actores populares. **Contestó:** Por concepto del mal manejo de las aguas indiscutiblemente, porque las aguas sino se colectan y se controlan y hay un direccionamiento de las aguas a un punto especifico en donde eventualmente se construya una estructura que disipe la energía, esa energía está distribuida en las mangueritas que estoy botando de casa en casa y como consecuencia desestabiliza todo. (...) **Apoderado de la Defensoría:** Si esas viviendas son antiguas, ¿cómo explica usted que a partir de la construcción del túnel No 6 es el momento donde aparecen los daños en las viviendas? **Contestó:** Yo dije que no conocía las acciones de construcción de los túneles (...) no puedo precisar en qué momento se empezaron a deteriorar, por cuanto yo no estoy en el diario de observación continuo de las viviendas, pero las viviendas se afectan por el mal manejo de las aguas en general,



en este caso particular por la incidencia directa del río. **Preguntado por parte del Despacho:** Usted ha estado en la zona, cuando Coviandes construyó el túnel No 6 **Contestó.** No estuve. Transito por la vía, pero no estuve.²⁴

Del testimonio hay que destacar que se trata de un especialista en riego y drenaje, en ese sentido, es útil y adecuado para apreciar el comportamiento del Río Negro como una de las causas del riesgo de las construcciones de los habitantes del sector Puente Quetame. Sin embargo, todas las apreciaciones relativas a los túneles y el manejo en las voladuras no pueden tenerse en cuenta porque, como dijo a lo largo de su testimonio, no tuvo relación ni contacto con este aspecto. Se puede establecer por medio del testigo que una de las causas de las averías de las casas es la invasión del cauce del Río Negro, sumado al manejo de las aguas servidas y la escorrentía, el comportamiento de los sedimentos y la evolución del río sobre las zonas comprometidas.

Por otro lado, se practicó el testimonio del señor Jairo Enrique Charry Gómez, Ingeniero Civil, que dijo trabajar en Coviandes como Gerente Técnico y de Operaciones y quien señaló no tener otra formación profesional adicional.

De su testimonio se resaltan los siguientes apartes:

"Diga al Despacho si participó en la ejecución de la construcción del túnel número 6 en el sitio de Puente Quetame Concesión Vial de Bogotá a Villavicencio. **Respuesta:** Directamente no participé, la organización tiene un constructor que se llama Coninval y a su vez Coninval subcontrató a la firma Dragados el túnel principal un consorcio entre Dragados Conca y la galería de escape la hizo la firma AIA. **Pregunta el apoderado del municipio de Quetame:** Podría usted indicarnos cuál es el ancho de la vía a la altura de Puente Quetame. **Contestó:** El ancho de la vía a la altura de Puente Quetame es el mismo ancho que tenía construido por el INVIAS en su momento del orden de 9 metros. **Preguntado:** Conoce usted, obviamente, me imagino que sí, el concepto de franja de reserva o área de restricción o de exclusión respecto de las vías. **Contestó:** Claro que sí, lo mencioné al principio los 15 metros, a lado y lado del eje de la carretera. **Preguntado:** De acuerdo a su conocimiento de la zona, por favor, infórmenos si las viviendas que han sido afectadas y que han dado lugar a esta acción se encuentra dentro de esta zona de exclusión que usted acaba de mencionar de estos 15 metros al lado y lado de la vía. **Contestó:** Si, están metidas en el corredor vial. Lo que pasa es que, insisto, cuando la concesión y cuando el INVIAS, después el INCO y después la ANI eso ya era un hecho cumplido y así fue que recibimos la carretera y eso es lo que hay hoy en día que las viviendas están dentro del corredor vial. **Pregunta el Despacho:** La empresa Coviandes hace extracción del material del río. **Contestó:** no señor, ni en ese punto y tampoco en la variante por el lado de Cáqueza que es donde se hace explotación. Se le pone de presente fotografía y se le pregunta si ese es el túnel 6 y el allega una donde está el túnel 6, con base en ello **Preguntado:** De acuerdo con la fotografía se observa la entrada del túnel número 6 y en la parte izquierda del túnel se observa la carretera unas construcciones y el río, como consecuencia de la construcción de este túnel se pudieron ver afectadas la estructura de esas viviendas. **Contestó:** o sea, hoy en día nuestra única limitante son las normativas, tengo entendido que el constructor cumplió con el elemento de ondas, no tengo los elementos para decirle que no o que sí, pero nosotros digamos que el constructor cumplió la normativa que nos exigía para el tema de vibraciones. **Preguntado:** usted conoce las viviendas que se encuentran en una situación de afectación o de amenaza

²⁴ Tomado del cd obrante en el expediente físico, sin foliatura. Cd denominado recepción de testimonios
Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Contestó: Las he visto desde la carretera. ²⁵.

Del testimonio hay que rescatar que, en su calidad de gerente técnico y de operaciones, dijo que las vías afectadas hacen parte del corredor vial, circunstancia que es constatable y se vuelve útil al proceso, en la medida que es un testigo que conoce la vía. Narró que la concesión recibió la vía y ya las casas estaban ubicadas en el corredor vial. Sin embargo, frente a la respuesta de conocimiento sobre los hechos de las voladuras y las construcciones de los túneles, no se puede tener en cuenta su relato porque manifestó "*tener entendido que el constructor había cumplido la normativa en materia de vibraciones*", por lo tanto, no ofrece ninguna precisión y es, apenas, un testigo de oídas al que no le consta ese aspecto.

A través de este testimonio se puede establecer que el comportamiento de los pobladores en el manejo del alcantarillado y su utilización, así como el manejo de las aguas de escorrentía y las construcciones que están sobre el cauce del río son una de las posibles causas de las averías en las casas.

Por otro lado, se practicó el testimonio de Rafael Hernando Reyes Muñoz, quien manifestó ser ingeniero civil, y tener relación con Coviandes, por trabajar para el concesionario- Director de mantenimiento de la vía Bogotá Villavicencio.

Frente a la pregunta del Despacho, de hacer un relato de las circunstancias que lo traen en particular la de las viviendas en riesgo, respondió:

*(...) Yo participo en calidad de Director de Mantenimiento en la vía Bogotá-Villavicencio, pero calzada existente, pero conozco que hay una situación de deterioros en las viviendas, pero no debido a la construcción de la doble calzada sino afectaciones que se dan por embates del río que se dan paralelo a Puente Quetame. Eso pues ya tiene una historia larga, empezando, antes de conocerse, empezó a agravarse en un sismo que hubo en mayo de 2008 y de ahí en adelante pues en las acciones de los periodos invernales, si presenta problemas. **El Despacho Preguntado:** Sírvase indicar a qué se refiere a que existe una vía vieja y una construcción nueva. **Contestó:** Si correcto, la vía Bogotá- Villavicencio tiene en este momento 86 kilómetros de longitud, eso es lo que nosotros denominamos vía existente. Inicia en el kilómetro 0 en la jurisdicción del municipio de Usme, termina en el 86 en la jurisdicción de Villavicencio, atraviesa a las localidades de Chipaque, Caqueza, Puente Quetame Pipiral y llega a la jurisdicción de Villavicencio. Esa vía se inició su construcción acerca de los años, 55, 56, 57. En primer lugar ha sufrido pues unos ensanchamientos y luego Coviandes hizo el contrato para la construcción del kilómetro 0 al Kilometro 25 que es de construcción de Chipaque y Caqueza, de resto de longitud únicamente para la operación y mantenimiento, eso es lo que denominamos nosotros la vía existente. La doble calzada es un contrato posterior a lo que he nombrado que también está a Cargo de Coviandes y Coviandes tiene una filial para la construcción de la vía que es Conanvial y a su vez Conanvial contrató a otras empresas para la ejecución de las deferentes actividades para esa doble calzada. **Pregunta el Despacho:** Conoce usted el sector de Puente Quetame al que se refiere la presente acción popular que relata la existencia de deterioros originados por la construcción de vía doble calzada especialmente por la construcción de un túnel en el punto 46+250 metros aproximadamente. **Contestó:** Conozco la jurisdicción de Puente Quetame, ya que, por la actividad e mantenimiento de la vía, pues tengo que transitar la zona, pero como ya le dije no conozco profundamente el*

²⁵ Tomado del cd obrante en el expediente físico, sin foliatura. Cd denominado "Recepción de testimonios".
Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co



tema de la doble calzada ya que no participé en el tema de la doble calzada, no participo ni he participado en la construcción de la doble calzada, soy director de mantenimiento de la vía Bogotá- Villavicencio. Se le concede la palabra al señor apoderado de Coviandes: **Preguntado:** los testigos han manifestado que las casas del centro poblado Puente Quetame se encuentran cerca de la vía antigua, según lo que se ha venido diciendo, sabe usted como jefe de mantenimiento sabe si la acción de los pobladores de Puente Quetame, las construcciones que han hecho genera efectos nocivos de la carretera, explique su respuesta por favor. **Contestó:** Puente Quetame es ese tipo de construcciones que se desarrolla a medida que se va haciendo una vía, en el 57 cuando se empezó, se hacían unos cortes y el material se colocaba a la derecha de la vía, eso fue el origen de Puente Quetame, entonces, en el devenir, yo tengo que pasar con mis microempresas de mantenimiento, yo tengo empresas de mantenimiento, en las jurisdicciones de los municipios, vale decir, yo paso por los municipios y contrato la gente en las actividades que proponemos de mantenimiento y en Puente Quetame tenemos algunas personas de esa zona que trabajan en la vía. ¿Qué nos genera a nosotros problemas? En la zona de Puente Quetame hay drenajes que consiste en alcantarillas y box culvert porque Puente Quetame queda cerca de unas laderas, vienen la carretera que pasa por un corte y luego sigue el río, de esas laderas viene aguas de escorrentía en los aguaceros y además hay unas quebradas de cauce perenne, es decir, no se pierde el agua sino hay agua permanentemente. El problema que tenemos nosotros es en esas alcantarillas y en ese drenaje, el box culvert los usuarios, o sea, los habitantes de Puente Quetame construyeron sus viviendas sobre el cauce, es decir, hicieron unos canales y sobre los canales hicieron unas placas y construyeron sus viviendas, obviamente eso obstruye el buen drenaje de la vía y además se genera un riesgo para ellos mismos, porque en una gran afluencia de inviernos como los inviernos que se están presentando disminuyeron la capacidad hidráulica del box culvert que está en estos momentos que es un box culvert de 2 por dos que eso genera cuatro metros cuadrados que es más o menos la capacidad que una creciente puede evacuar, eso lo disminuyeron, genera peligrosidad para ellos mismos y a nosotros nos afecta en cuanto a la limpieza porque pues ahí llegan todas las basuras, los efectos que se producen de las viviendas específicamente en esa zona, eso mismo sucede con las alcantarillas, porqué razón, porque a lo largo de la inspección de Puente Quetame arrojan las basuras, las acumulan sobre las cunetas. A lo largo de la inspección de Puente Quetame arrojan las basuras en las cunetas y el municipio de Quetame con su sección de servicios públicos no retira la basura, entonces eso genera que se taponan las alcantarillas (...). Otra problemática...es la siguiente, Todas las construcciones que están en Puente Quetame primero también hay un sistema de recolección de aguas lluvias y no existe sistema de alcantarillado entonces hay el sistema tradicional de que cada vivienda tiene su pozo séptico para el manejo de las aguas grises y negras, esto genera que al llenarse los pozos sépticos y todas esas cuestiones las aguas discurren por las laderas, las laderas generan erosión y eso es una problemática para la ladera y para los mismos usuarios. Eso es una problemática que los afecta a ellos gravemente y nos afecta a nosotros. Obviamente también la presencia del río que es tan cercana pues también genera problemática para ellos y para la concesión. **Preguntado:** Para efectos de aclaración de su respuesta anterior, le manifiesto que diga al Despacho ¿qué significa un box culvert? **Respuesta:** Tenemos un sistema de drenaje las alcantarillas y box culvert, las alcantarillas son tuberías normalmente de en esta localidad eran de 24 pulgadas de diámetro y se pasaron a 36 pulgadas de diámetro de acuerdo a la ANI. box culvert es una construcción de 4 x 4, una alcantarilla de cajón. Se le concede el uso de la palabra al apoderado del municipio de Quetame. **Preguntado:** Ingeniero Reyes, de acuerdo a sus respuestas ha manifestado que conoce suficientemente el sector poblado de Puente Quetame, por favor manifiéstele al Despacho, las viviendas que se consideran afectadas por unas explosiones y que es lo que ha dado motivo al presente proceso, están ubicadas en la vía Villavicencio a qué distancia de la que



usted denominó vía existente, es decir, la vía antigua. **Contestó:** Me referiré primero... la sección habitada en el sentido de la vía dirigiéndonos del km 0 al km 86 es el lado izquierdo de la vía, las construcciones están paralelas a la vía. La vía tiene 11 metros su calzada de pavimento, luego sigue una berma y luego sigue en algunas zonas una cuneta y luego siguen unos andenes en el municipio y los andenes son de diferente ancho, significa que hablando desde el eje de la vía están de 20 o más metros, como dije en el lado izquierdo de la construcción (...) las construcciones están a lo largo de la vía al lado derecho, son muy pocas viviendas en esas zonas del lado derecho. Lo que usted me preguntó sobre las construcciones y las afectaciones de eso no tengo conocimiento porque mi trabajo es abajo en la doble calzada, sé que por eso estoy acá presente. No me consta ni lo sé. Hay otros testigos de las empresas constructoras. Concede la palabra al apoderado de la UNGRD. **Preguntado:** las viviendas que son afectadas en este proceso se encontraban construidas cuando empezó la obra de la que usted hace referencia. **Respuesta:** Sí, sí claro, son construcciones de más o menos – digamos hay pocas como se inició del año 57, 60- como se inició la construcción de la carretera en esa época, pues hacían unos costes y llenaban la ladera que eso es poco adecuado hacer viviendas en esa zona de relleno, llamémoslo y fue creciendo. ...Eso ha crecido pues desde esa época y hay construcciones más recientes... sobre la vía...si uno las ve desde la vía tienen un piso, pero si se pasa al otro lado del lado del río tienen cinco y seis pisos. Obviamente como nosotros hemos indagado y hay algunas cuestiones que nos han solicitado, la mayoría de viviendas no tienen licencias de construcción ni cosas de esa naturaleza y sobretodo lo que se tiene es que es una zona de riesgo. el río es un problema grande, tan es así que en algunas oportunidades algunos habitantes de Puente Quetame nos solicitan apoyo para cuestiones, la construcción de gaviones no es una solución para un embate del río (...) **Preguntado:** Tiene conocimiento cuándo empezaron las obras de la doble calzada. **Respuesta** (...) Cerca del año 2012. **Pregunta el Despacho:** usted hace presencia en la vía: Si. Usted se percató o percibió la presencia de daños estructurales en las viviendas que generaron la presente acción popular. **Contestó.** Como ya dije señor magistrado en puente Quetame las afectaciones vienen desde mucho tiempo antes. Digamos que se incrementaron en el sismo del 2008, porque pues obviamente nosotros como funcionarios de Coviandes tuvimos que ir a participar porque fue una cuestión general (...) y fuimos y revisamos y verificamos las casas con mayor afectación, vimos unos edificios de tres o cuatro pisos y las casas también tuvieron muchas afectaciones y eso fue en el año 2008. Como ya dije también nos solicitaron unos apoyos y fuimos a verificar las afectaciones y digamos a **verificar qué lo causó** y la mayoría de esas acciones las ha causado el río. Hay un parque que está en la zona que se afectó y las viviendas aledañas se cayeron y las viviendas en general paralelas, que el río también discurre paralelo a Puente Quetame a una distancia aproximada de 30 metros Puente Quetame es una ladera lo cual lo afecta mayormente porque el embate es mayor entonces siempre ha tenido esas afectaciones de viviendas en Puente Quetame. **Pregunta el Despacho:** Los demandantes afirman que hubo unas explosiones para la construcción especialmente de un túnel esas explosiones afectaron la vía a la que usted hacía mantenimiento, hubo fisuras, hundimientos de la vía como consecuencia de esas explosiones. **Contestó:** No señor, ninguna. Seguramente van a hablar dos ingenieros especialistas que son funcionarios para eso, pero normalmente cuando se construye un túnel, las primeras maniobras son manuales, no se utilizan explosivos. Se avanza en una construcción un determinado número de metros, de acuerdo a la longitud del mismo túnel y obviamente a partir de que se van comprobando los estudios, hay unos estudios generales y le dicen que hay tal tipo de piso y tal tipo de terreno y a medida que van avanzando hacen perforaciones para comprobar si el piso o el terreno que van a intervenir coincide con los estudios o no y si es necesario utilizar

los explosivos, eso es lo que yo ²⁶entiendo. En la vía que yo manejo como director de mantenimiento hay una galería, una galería es un túnel transversal que se construye para efecto de seguridad del túnel mayor que es el que está paralelo a Puente Quetame, esa galería tiene alrededor de unos 300 metros, esa galería se inició como yo les manifiesto que si lo vi y obviamente estaba al lado de mi carretera, iniciaron con perforación manual con equipos, pero sin utilización de explosivos, posteriormente cuando avanzó la construcción si utilizaron explosivos y dada la cercanía que estaba en la carretera, pues yo vigilaba exactamente lo que usted me está preguntando que no hubiese ninguna afectación sobre la carretera no se presentaron daños como yo lo mencioné (...)²⁷

De este testimonio se destaca que se trata del gerente de mantenimiento de la vía Bogotá- Villavicencio –vía antigua-. Sobre las voladuras no puede tenerse en cuenta ninguna apreciación, ya que su nivel de precisión se limita a decir que no tuvo relación directa con esos hechos, pero por su conocimiento del lugar físico, es útil para establecer que los daños en las estructuras de las casas tienen que ver con las deficiencias físicas constructivas, el mal manejo de las aguas, el comportamiento del río, los sistemas de recolección de aguas lluvias, al inadecuado manejo de alcantarillas y del box culvert.

En el proceso también declaró señor Luis Hernando Dávila Lamar, ingeniero civil, manifestó que representa una firma que es subcontratista de Coviandes y dentro de su testimonio dijo lo siguiente:

Pregunta el Despacho: *Diga al Despacho si usted tiene conocimiento acerca de la existencia de unos daños en infraestructura especialmente en casas de habitación de casas ubicadas en el municipio de Puerto Quetame, como consecuencia de la implementación de un contrato de obra de la doble calzada Bogotá- Villavicencio. **Contestó:** Si, conozco algunas afectaciones que tienen algunas viviendas, pero considero que no son derivados de la implementación del contrato de Coviandes. **Preguntado:** Sírvase hacer una explicación de las razones por las cuales usted afirma que no son imputables a la obra la ejecución de esos daños. **Contestó:** Bueno, en el municipio de Puente Quetame calzada izquierda se ha venido presentado hace un tiempo atrás, una serie de situaciones con las construcciones que hay básicamente, primer conocimiento que por lo menos tuve yo acerca del caso fue en el año 2012 cuando el alcalde Parrado, alcalde en esa ocasión de Puente Quetame, le hizo solicitud a Coviandes de una ayuda o algún tipo de apoyo acerca de la acción del río que estaba teniendo sobre esa orilla. El Alcalde le hizo una solicitud de un muro de contención sobre las orillas del río Negro. Eso fue en el año 2012, que es precisamente donde ahora están esas casas y donde desde ese momento se veía que el río estaba afectando y que podía ser el origen de la afectación de las casas, esa carta fue firmada además de la alcaldía por una serie de habitantes de la región. Adicionalmente. Habitantes de la Región también le había escrito a la alcaldía una solicitud de colaboración, está firmada por el señor Luis Vidal Baquero que le estaba llamando la atención sobre la situación que se estaba dando en esas casas y pues adicionalmente hay una carta firmada por muchos habitantes principalmente por este señor Luis Vidal Baquero en el año 2014, Elvira Hernández, Luz Alba Ávila, Cindy*

²⁶ . Tomado del cd obrante en el expediente físico, sin foliatura. Cd denominado recepción de testimonios

²⁷ Tomado del cd obrante en el expediente físico, sin foliatura. Cd denominado "Recepción de testimonios".



Baquero, Omar Rojas y otras firmas donde le estaban hablando a la Alcaldía que construcción de Gaviones en esa zona y la alcaldía le contestó que no tenía recursos y así muchas otras cosas, como les digo esta es una situación que se viene presentando desde el 2012 y ha sido reiterativo el tema, la administración local no tomó acciones sobre el asunto. Ya después llegó el 2014, iniciamos nosotros con la construcción de los túneles, en inicios del 2014, los túneles se construyeron inicialmente con métodos mecánicos, simplemente uno abre el hueco con una retroexcavadora **sin necesidad de voladuras, hubo necesidad de hacer algunas voladuras esporádicas tanto en el túnel como en la galería después en el 2015**, posterior cuando vino todo esto, la comunidad elevó solicitudes al contratista, o sea, Coninval es la firma contratada por Coviandes para la construcción de la segunda calzada Bogotá- Villavicencio tercio medio el Tablón Chirajara. Coninval subcontrato a dos firmas Dragados Conca y AIA para que hicieran la ejecución del túnel y de la galería respectivamente, entonces, cuando inició la construcción hubo necesidad de hacer algunas voladuras tanto en el túnel como en la galería, donde la comunidad, pues obviamente el tema de hacer una voladura trae temas de vibración, la misma vibración producida por la misma voladura y por el ruido, cuando hay una voladura uno siente que hay ruido, el ruido son las ondas por eso se mueven los vidrios y todas esas cosas. Entonces la comunidad en ese momento endilgó a la construcción de la segunda calzada el tema de la afectación de sus casas, pues como vemos venía desde antes, las casas están siendo afectadas, o sea nosotros, o pues nosotros, a través de los contratistas AIA principalmente, Dragados Conca y AIA en su momento AIA con la construcción de la galería se hicieron las mediciones de las vibraciones que producía esas construcciones, esas voladuras. AIA que es la firma que hizo la galería que es la que está más cercana de las casas hizo mediciones presentó un informe y este informe dice que el nivel de vibración no es superior al umbral de daño, o sea lo que mueve no es suficiente para causar un daño. Eso basado en normas internacional, desafortunadamente normas nacionales no existen, ellos pues simplemente se basaron en hacer su informe en normas internacionales y aplicaron la más restrictiva de todas y la más restrictiva de todas pues finalmente está mostrando que las vibraciones no producían daño en las casas. Entonces yo basándome en simplemente en mi opinión en esto. La situación era conocida anteriormente, desde el 2012, la alcaldía, la misma comunidad están solicitando cosas sobre sus casas, eran conocedoras de la situación sobre sus casas, estaban llamando la atención sobre su situación y finalmente pues nosotros a través de los contratistas hicimos nuestras mediciones que están demostrando que lo que la comunidad y la alcaldía en su momento están endilgando como responsabilidad no tiene injerencia, básicamente es eso. **Pregunta** el apoderado de Coviandes. (...) **Preguntado:** Manifiestele al Despacho de qué forma los subcontratistas podían evidenciar el estado de las viviendas en la zona de influencia directa antes de empezar los trabajos. **Contestó:** Antes de iniciar cualquier contrato sea este o uno diferente, antes de iniciar todos los contratos, lo primero que debe hacer todo contratista debe hacer un documento que se llama las actas de vecindad, los contratistas van con su grupo social y hacen una verificación de las viviendas, terrenos que tengan todos los predios cercanos a donde se va a dar la construcción, si no me equivoco es una franja de 200 metros. Los contratistas van, hacen un registro fotográfico, un registro fílmico, revisan el estado de cada una de las



viviendas y dejan eso consignado en un documento. Esas visitas se hacen en conjunto con los propietarios, entonces pues finalmente se identifica el estado de cada una de las viviendas y construcciones, así como de los terrenos que están cercanos a la vía, eso es antes, ahí no para, después se hace un seguimiento de cada una de las actas de vecindad sino estoy mal cada seis meses y se hace para evaluar si ha habido deterioro, mejoras de los predios y cuando se termina la construcción se hace una última acta de vecindad donde se verifica como terminó la propiedad. (...) **Preguntado:** Manifiestele al Despacho si como contratante de las empresas Dragados Concay y AIA, sabe usted si hay algún tipo de incumplimiento sobre las anteriores obligaciones. **Contestó:** No existió ningún tipo de incumplimiento, los contratistas siempre desarrollaron sus actas de vecindad, actas de seguimiento. Hubo un inconveniente con la última acta porque pues los propietarios no quisieron firmar esos documentos simplemente, sin embargo, el contratista asistió, su obligación es hacerlo...no pueden obligar a firmar. **Pregunta apoderada de Puente Quetame:** Usted personalmente visitó las viviendas que se dicen afectadas por la construcción de las obras. **Contestó:** viviendas en particular no he visitado, de todas maneras, mi oficina es en la carretera, yo recorro la carrerta todos los días, la obra la recorro seguido mejor dicho voy a la obra todos los días, participo de la obra, participo de su ejecución, pero viviendas particulares en particular no, para eso están los encargados de eso. **Preguntado.** Quienes son los encargados de eso: Como dije Dragados Concay y AIA les exigimos tener unos grupos sociales encabezado por un trabajador social quien tenía sus ayudantes y hacen el trabajo en cada una de las casas quienes hacen los informes de manera periódica a Conalvias. (...) **Preguntado.** Como quiera que tiene usted conocimiento de la zona, por favor manifiéstele al Despacho a qué distancia de la vía antigua se encuentran las viviendas afectadas **Contestó.** Las viviendas se encuentran prácticamente al lado de la vía, esas están inclusive en la zona de vía, están inclusive contra la línea blanca. Apoderado de la UNGRD: (...) en esas actas de vecindad se han evidenciado afectación a las viviendas, desde cuándo y qué tipo de afectación. **Contestó.** Pues mire en general, las actas de vecindad están desarrolladas en el inicio de la obra, por lo menos desde 2012 y en 2015 terminó, en general en general, afectaciones pueden existir, adicionalmente es posible que existan afectaciones, pero lo que habría que mirar es el origen de la afectación...ese es un elemento que ayuda a los propietarios para ver cómo estaban las casas y como terminaron.²⁸

El testimonio del señor Dávila Lamar, por razón de su profesión y en atención a que fue un subcontratista de Coviandes, está construido como una prueba de contexto, en el sentido de narrar los pormenores de antes y después de las voladuras, por haberlos presenciado y contar que había estado en las pruebas. Sin embargo, como el fin de la prueba es determinar la injerencia de las voladuras en el estado de las viviendas, no brinda mayor certeza a la Sala, por lo que como se verá a continuación si lo hace la prueba técnica que obra en el proceso.

El señor Jaime Barrantes, ingeniero civil, también declaró en el proceso, quien dice no tener relación con ninguna de las partes y testificó lo siguiente:

²⁸ Tomado del cd obrante en el expediente físico, sin foliatura. Cd denominado recepción de testimonios
Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Pregunta el Despacho: Diga si usted tiene conocimiento acerca de la existencia de una acción popular según la cual se afirma la existencia de unos hechos de unos daños estructurales de unas viviendas con ocasión de una construcción de la doble calzada Bogotá- Villavicencio. **Contestó:** Si tengo conocimiento. **Preguntado.** Sírvase hacer un relato sobre los hechos que usted tenga conocimiento frente a esa situación. **Contestó:** Se que el defensor de pueblo instauró una acción popular en contra de Coviandes- Dragados AIA no se que más firmas..... Coninval y Coviandes me informaron y conozco porque yo fui el gerente de ese proyecto durante la construcción, la construcción de ese proyecto para nosotros en ese sector consistió en un túnel que se llama el túnel 3 A más delante de Puente Quetame y una galería de 240 metros perpendicular al túnel 6 que construyó la firma Dragados, nosotros como AIA solo construimos una galería de 28 mtrs 2, el túnel tiene como 96 mtrs 2.

Pregunta el Despacho: Esa galería que tan distante se encuentra de las viviendas supuestamente afectadas con la construcción. **Contestó.** Se encuentra como a 100 metros aproximadamente. **Pregunta el Despacho:** Diga al Despacho si para la construcción de esa galería se utilizaron explosivos. **Contestó:** Si, al comienzo, esa galería inició con una excavación mecánica debido al tipo de suelo encontrado la roca que iba resultando se utilizaron de acuerdo con las normas colombianas de la construcción de túneles que hay. **Preguntado:** Diga al Despacho si la explosión o el uso de esos explosivos pudieron generar daños en la estructura de las viviendas que se encuentran en el municipio de Puente Quetame ladera del Rio Negro. **Contestó:** Bueno, las voladuras producen unas vibraciones las cuales nosotros tenemos que controlar en el sentido de hacer estudios acerca de las posibles afectaciones. Nosotros hicimos un estudio acerca de esas posibles vibraciones, se hicieron varias mediciones, incluso estuvieron presentes personas de la comunidad, la alcaldía, planeación de Quetame y el resultado del estudio lo hizo Geotecnia Andina que son nuestros asesores y que es muy reconocida aquí en Colombia expertas en la materia, donde concluye que las vibraciones que se hicieron en ese momento no afectaban esas viviendas que estaban cercanas en ese momento. **Apoderado de Coviandes:** Manifiesta usted que se hizo un seguimiento a esas voladuras atendiendo a diferentes normas y parámetros internacionales. Manifiestele al despacho que normas usted refiere. **Contestó:** El geotecnista consideró que se debía hacer con base en normas internacionales porque no tenemos normas nacionales y lo hizo ese estudio bajo dos normas internacionales, se utilizó una norma estadounidense y una alemana que es aún más exigente, esta norma tienen en cuenta vibraciones en edificaciones, lo dice el estudio, incluso mas delicadas de una casa, en edificios por ejemplo que no pueden haber vibraciones, por ejemplo, sitios de manufactura donde se hace manufactura, normas incluso mas exigentes. Ante la ausencia de esas normas no hay en Colombia, es lo que nos dice el geotecnista, se usan estas normas. **Preguntado:** Manifiestele al Despacho cuál fue el resultado del estudio por ustedes contratado de las viviendas aledañas al sector poblado de Puente Quetame. **Contestó:** El Estudio como les dije lo hizo Geotecnia Andina en cabeza del ingeniero Héctor Salazar que es un ingeniero muy reconocido aquí en Colombia en geotecnia, el hizo unas mediciones con sismógrafo cerca de las viviendas, es casi al lado de las viviendas mientras se hacían unas detonaciones, para avanzar el túnel, allí se estuvieron midiendo esas vibraciones, se hacen unas lecturas, hay un estudio que se lo entregué a Coninval al respecto y él concluyó que las velocidades de onda producidas por las detonaciones no afectaban las viviendas, no afectarían las viviendas que estuvieran cercanas a la boca de la galería. Adicionalmente, él apuntó pues porque es geotecnista, el estuvo mirando toda la zona porque ellos son muy rigurosos en esos temas y si miró que las construcciones estaban construidas en unos coluviones que se afectan demasiado con las aguas, no solamente que las aguas lluvias sino con las socavaciones del río negro, estas construcciones en ladera que el describe muy bien ahí, son bastante inestables y requieren para construcciones de ciertos tipos y requieren estudios para construcciones, el en su estudio aconsejó que se revisaran los estudios estructurales y de suelos con los



cuales se había construido para realmente determinar las causas de los asentamientos diferenciales que tenían en ese momento las viviendas. **Preguntado:** Según su conocimiento manifiéstele al Despacho cuál fue la incidencia del uso de explosivos en las obras sobre las viviendas ubicadas en los kilómetros 42+840 y 43+600 en el municipio de Quetame en comparación con las actas de vecindad levantadas. **Contestó:** Si, a ver las actas de vecindad se levantaron cuando se fue a construir el túnel que construyó la firma Dragados en un túnel como de 1800 mtrs en una sección muchísimo más grande a la de la galería, eso se construyó antes de la construcción de la galería, cuando nosotros entramos a construir la galería nos suministraron las actas ya que Coviandes nos indicó que no se debían levantar nuevas actas ya que las actas estaban levantadas para construir, de manera que nos entregaron las actas y las analizamos, tengo entendido que el acta de una de las casas no estaba porque una de las casas estaba en construcción, entonces pues si estaba en construcción no se levantó, eso fue lo que me contaron los de Dragados que no habían dejado levantar el acta porque estaba en construcción, cuando se hace un seguimiento 6 meses después,, entonces se hicieron las actas, las que faltaban, pues respecto a lo que sigue cuando se hacen las actas pues las viviendas ya estaban afectadas obviamente que no era causado ni por las detonaciones que estábamos haciendo ni tampoco por las del túnel, porque entiendo que Dragados hizo unos estudios antes de iniciar las detonaciones, igual que las hicimos nosotros. **Apoderado de Puente Quetame. Preguntado:** Por favor infórmele al Despacho a qué distancia se encuentran ubicadas las viviendas de esa vía. **Contestó:** Si, están como a unos 100 metros aproximadamente, eso es lo que dice el estudio de lo que midieron ahí, aproximadamente 100 metros aclara: ah las viviendas están al borde la vía. Pensé que me estaba preguntando de la galería. No están al borde de la vía las casas, están ahí pegadas, un antejardín antecitos de la casa, están pegadas de la vía. **Apoderado de la UNGRD:** Cuando fueron realizadas las detonaciones de la empresa para la que trabaja. **Contestó:** Si, a ver nosotros iniciamos la construcción de esa galería en el mes de marzo de 2015 y la iniciamos la construcción del portal que fue una excavación mecánica y luego iniciamos la construcción de la galería mecánicamente hasta que encontramos el tipo de roca que utilizamos el explosivo ya llevábamos aproximadamente 100 metros, desde ese momento comenzamos a usar explosivo algo así a mediados de junio y lo suspendimos como en la primera semana de junio ya que el señor alcalde de Quetame me envió una carta en donde me pedía que disminuyéramos las explosiones ya que la ola invernal (...) entonces yo le contesté otra carta que está en el archivo de la empresa, que dice que dados los temores de las lluvias y los temores de la gente yo tomo la decisión de que vamos a suspender las voladuras por un tiempo y eso fue lo que hicimos, o sea que nosotros hicimos voladuras aproximadamente unos 23 días, tocaría mirar cuantas voladuras hicimos, de ahí la suspendimos y luego la comunidad y el alcalde nos pidieron que con voladuras hiciéramos las pruebas de vibraciones cerca de las viviendas, eso fue lo que hicimos, incluso con la petición de la comunidad solo de tracto mulas sin detonaciones y luego de detonaciones y tracto mulas y luego de ahí ya suspendimos pues del todo las voladuras era como que para que estuvieran todos, las peticiones de ellos es que ellos querían estar durante eso. **Preguntado:** Frente a los estudios que hace referencia que hicieron del geotécnico sobre las voladuras, ese estudio cuándo fue realizado. **Contestó:** las mediciones se hicieron como el 7 de julio se hicieron las mediciones de 2015, yo ya había suspendido como el 5 y el 7 se hicieron las detonaciones, pero antes ya se habían hecho otras mediciones con vibro grafos. **Preguntado:** esos estudios se hicieron solo por las obras de la galería solamente. **Contestó:** claro porque lo que me habían contratado solamente hacer la galería en unos 240 metros en una sección digamos pequeña comparado con los túneles. **Preguntado:** Ese estudio quién lo contrató y lo pagó. **Contestó:** Lo contrató AIA y lo pagó AIA con un experto en geotecnia que ha hecho muchos estudios en el país de todo tipo, tiene una empresa que se llama Geotecnia Andina. **Pregunta el**



Despacho: *La obra que usted fue contratado se terminó. Contestó. Sí señor.* ²⁹

En relación con este testimonio, que antecede del señor Barrantes, quien fue gerente de la construcción de la galería que está a 240 metros del túnel 6 que se encuentra a 100 metros aproximadamente, resulta útil como prueba de contexto, al igual que el testimonio que antecede, pero como su dicho se refiere a la práctica de unos estudios, desde el punto de vista de la conducencia de la prueba y la finalidad de la misma, la cual era "establecer la falta de relación causal entre las voladuras y el riesgo creado" son precisamente las pruebas técnicas y documentales las que pueden acercar a un razonamiento más exacto, no estas declaraciones. Este último testimonio, al igual que los anteriores resulta útil en el sentido de indicar que las viviendas están en el borde de la vía.

Así las cosas, conforme a los testimonios de los señores Carlos Rodríguez Amaya, Rafael Hernando Reyes Muñoz, Jairo Enrique Charry Gómez, Luis Hernando Dávila Lamar, se pueden tener por ciertos los siguientes hechos:

(i) El emplazamiento impropio por ser zonas de riesgo a deslizamiento y sismicidad frecuente; (ii) la informalidad de las construcciones por falta de licencias; (iii) la deficiencia en el suelo de cimentación y adversa geología local; (iv) la vestudez de las edificaciones y deficiencias generales en el método de construcción; (v) el inadecuado manejo de aguas servidas -aunque fuera a borde de rivera-; (vi) el constante vertimiento de aguas, la desestabilización geológica que produce el cauce del río y el paso del tiempo, y (vii) las construcciones anti técnicas que generan desestabilización en el terreno.

Ahora bien, el desacuerdo de los recurrentes con la valoración de la prueba nace en si hay una relación de causalidad entre las voladuras del túnel número 6 y la galería de entrada, y la creación del riesgo a las viviendas comprometidas. En esa vía, lo conducente es acudir, más que a la prueba testimonial, a las pruebas de carácter técnico, esto es, los documentos y el dictamen pericial practicado.

En relación con el documento aportado con la contestación de Coviandes, denominado Informe de Resultados – Medición de Vibraciones por Voladuras- Galería de Acceso al Túnel 6 -Geotecnia Andina, y mencionado en el testimonio del señor Jaime Barrantes, se dijo lo siguiente:

" el 7 de julio del presente año -2015- se realizaron las mediciones de los niveles de vibración asociados a las detonaciones para la construcción de la galería de acceso al túnel 6 (sector 2 de la segunda calzada Bogotá- Villavicencio, ubicadas en las cercanías del sector Puente Quetame, del municipio de Quetame (...)) el objetivo principal de las mediciones es registrar las ondas producidas por detonación en los puntos predefinidos para verificar la posible afectación de las construcciones analizadas con el fin de registrar la velocidad de la partícula, su componente frecuencial y estudiar dicha información a la luz de diferentes criterios de prevención tales como las normas USBM 1980 (Estados Unidos) y DIN 4150 (Alemania), ya que no existen normas nacionales, las anteriormente son las más exigentes en el mundo (...)

METODOLOGÍA.

²⁹ Tomado del cd obrante en el expediente físico, sin foliatura. Cd denominado recepción de testimonios
Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Se definió la realización de mediciones en el punto Sector Vereda Guacapati... Las mediciones de las vibraciones se realizaron tanto para la condición de la voladura en el frente de excavación de la galería de acceso al túnel 6, como para las condiciones de vibraciones por el paso de vehículos frente al unto de medición.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los niveles de vibración producidos por las detonaciones realizadas y por el paso de vehículos pesados no representan una amenaza con efectos de daño para la cimentación ni estructuras aledañas de los predios.

Por lo anterior se recomienda

Realizar un análisis detallado de las condiciones estructurales de las viviendas afectadas por agrietamientos, considerando los estudios de suelos, diseños estructurales y condiciones de construcción de cada una.

Evaluar las condiciones de cimentación de las viviendas afectadas, especialmente las características del terreno en la parte posterior.

Evaluar las condiciones de movimiento de remoción en masa del sector sobre el cual están construidas las viviendas.

Analizar los efectos de la socavación que genera el Rio Negro sobre la ladera, especialmente aguas arriba del sector de análisis y frente al portal de la galería de acceso al túnel 6, donde ya se han realizado obras de drenaje, estabilización y obras de protección. Igualmente, se debería analizar un sector aguas arriba socavado recientemente que está generando un riesgo inminente para la operatividad de la vía. Con base en los análisis del fenómeno de socavación de todo el sector, debería analizarse ampliar el tratamiento realizado tanto aguas arriba como aguas debajo de lo construido.

Solicitar al CLOPAD una evaluación de la situación de riesgo de todo el sector tanto por amenaza de remoción en masa, con el fin que las autoridades competentes puedan tomar decisiones que provengan y permitan la atención de un riesgo de desastre en época de invierno.

Adicionalmente, obra el documento denominado "Informe No 1- Pruebas de Vibraciones en las Voladuras del Frente Ventana de Evacuación Túnel 6- Doble Calzada Bogotá- Villavicencio", se expresa lo siguiente:

"Se realiza reunión el día 7 de julio de 2015 dando cumplimiento a lo acordado el día viernes 3 de julio de 2015 con la comunidad para llevar a cabo las siguientes actividades:

Instalación del equipo (vibrógrafo) para la prueba
Coordinación para realizar la detonación- Socialización de la prueba
Socialización de la prueba cargo de la geóloga (ilegible) Aguilar **dando un resultado preliminar de la prueba**, donde los rangos de frecuencia tuvieron valores normales y de velocidad bajos, lo cual se interpreta al descargar los datos. Se realizaron 2 pruebas después de la detonación con tráfico normal"

Este segundo documento sólo da cuenta que la comunidad se reunió con el coordinador de obra, la geóloga Aguilar Cruz, el especialista en Geotecnia Héctor Salazar; el Jefe de planeación, José Lizardo Vargas Afanador; el Alcalde Municipal,



el señor John Alex López director de la UTA, y miembros de la comunidad, quienes firman como asistentes y se hicieron unas pruebas de impactos con voladuras. Es, por tanto, un documento que no logra demostrar la materia de la prueba del proceso y de los recursos de apelación, puesto que solo da cuenta de las vibraciones del día 7 de julio de 2015 como resultado de pruebas en el sitio, pero no se ocupa de demostrar cuál fue el comportamiento de las voladuras durante los meses de construcción del túnel 6 y la galería de escape.

Sobre los documentos denominados "*Informe de vulnerabilidad Sísmica de la Vía entre el K-40+000 y el K 70+000- Consorcio EDL LTDA- CEI S.A.*", "*Deslizamientos en Trapichitos- Quetame*" y "*Control de Vibraciones generadas por Voladuras Portal Bogotá- Vereda Guacapate- Galería de Escape- Vereda Trapichito Fase III- Blast Vibrations Controls*", ofrece una visión limitada sobre el hecho pues refiere a la actividad sísmica como una de las causas de riesgo –que ya quedó demostrado– y la inestabilidad del terreno.

Ahora, en el caso del estudio "*Blast Vibration Colors*", dice: *los valores de velocidad de partícula pico PPV (mm/seg) y onda aérea (ruido db), obtenidas en el presente estudio, están dentro de los rangos permisibles, luego no se esperan daños en las viviendas de la Vereda Trapichito, la cual se localiza a más de 16 metros del frente de excavación donde se realizan las voladuras (...)*" tampoco es conducente en cuanto a la materia de la prueba, puesto que demostraría que, para el momento en que se hicieron los experimentos, los rangos de velocidad eran adecuados y **no se esperaban** daños en las viviendas. Sin embargo, lo que habría de demostrarse es que durante las voladuras con explosivos no hubo ninguna afectación en las estructuras de las viviendas. Se lee que es, entonces, un medio de prueba anterior a las voladuras y, por tanto, no lograría demostrar lo pretendido con la prueba.

De otra parte, en cuanto al estudio de Hidroconsulta en el informe de diciembre de 2004, su contenido solo es ilustrativo de la problemática del río y las soluciones técnicas que podrían darse a la situación, situación que fue abordada por el mismo experto, en el marco de la recepción del testimonio.

En relación con el dictamen pericial, la ley procesal establece que la pericia debe contener (i) el proceso intelectual de conocimiento y (ii) las conclusiones. El primero supone una relación detallada de las operaciones practicadas y de sus resultados, con una explicación clara sobre los instrumentos empleados que dan cuenta y garantizan la credibilidad de sus conclusiones. El segundo, establece que las conclusiones sean ajustadas a principios de la ciencia, técnica o arte del ámbito de aplicación que respondan de forma clara y sin ambages de ninguna naturaleza. Esas conclusiones no solo pueden ser opiniones del experto, sino que deben justificarse con base en soportes, lo cual le da eficacia y seriedad a la prueba.

Dijo el dictamen pericial que usó la siguiente metodología:

"Para cumplir con el objeto de la prueba pericial y dar contestación a los puntos indicados por las partes y ordenados en audiencia, efectué el procedimiento consistente en: solicitud de ordenamiento y análisis de documentos procesales, (39 visitas de reconocimiento y otras (4) visitas técnicas detalladas; solicitud, recolección y análisis de documentos de investigación personal acudiendo a la parte demandante, a las partes demandadas y a otras fuentes de información como:



*Ministerio de Transporte, Dirección de Infraestructura
Instituto Nacional de Vías – INVIAS
Servicio Geológico Colombiano- SGC
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- MADS
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. ANLA
Ministerio de Defensa Nacional- Industria Militar Colombiana – INDUMIL
Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC
Notaría Única del Municipio de Cáqueza, Departamento de Cundinamarca
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Cáqueza,
Departamento de Cundinamarca.
LLanogas
Alcaldía Local de Barrios Unidos
Bibliografía técnica convencional y consulta de páginas por medio electrónico internet.*

Finalmente, con el conjunto de información, su análisis, el conocimiento profesional, la experiencia particular y el apoyo de otros profesionales en particular del Geólogo Especializado Luis Fernando Cifuentes Toro, el Ingeniero Siegfried Werner Moog B en Alemania y otros profesionales, se dio contestación a los interrogantes solicitados.

Dice, igualmente, que usó la siguiente documentación y fuentes:

Documentos producto de Investigación Personal y solicitudes a la demandante y las demandadas

*CATEGORIA DE VÍAS QUE CONFORMAN LA RED VIAL NACIONAL,
Mintransporte, Dirección de Infraestructura, Radicación 20173210352932.*

*DERECHOS DE VÍA ANCHOS VIAL, INVIAS, Subdirección de Estudios e Innovación,
Radicación 177066.*

*EXPEDIENTE LAM- 4409, RESOLUCIÓN 081 de 2010, RESOLUCIÓN 078 DE 2014,
CONCEPTO TÉCNICO 17 DE ENERO DE 2010, CONCEPTO TÉCNICO 6149 DE ENERO
DE 2014, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, Radicaciones:
2017044393-1-000 y 2017061175-1-000 de junio y agosto de 2017
respectivamente.*

*CUPOS Y DISEÑOS PARA VOLADURAS, Comando general de las Fuerzas militares,
Departamento de Control, Comercio de Armas y Explosivos, DCCA, Radicación
0117000026161 de agosto de 2017.*

*ANTECEDENTES SISMOLÓGICOS, GEOLOGÍA Y EVENTOS SÍSMICO EN EL MUNICIPIO
DE QUETAME. Servicio geológico colombiano, radicado SGC- 20173200046741 de
septiembre de 2017.*

*INFORMES MENSUALES DE INTERVENTORÍA DEL CONSORCIO INTERCONCESIONES
pedidos a ANI, que allegó los números 34, 35 y 36 de los meses de mayo, junio,
julio de 2015, respecto al momento de construcción de la galería de evacuación del
Túnel 6 en el sector 2.*

*REGISTROS DIARIOS PARCIALES SOBRE EL CONTROL DE VOLADURAS DE LA
GALERÍA DE EVACUACIÓN PARA EL TUNEL 6 y diligenciado por AIA SAS, durante el
periodo mayo 4 a junio 7 de 2015, Documento entregado por la ANI. Auditoria
externa EDL Ltda. y CEI S.A.*

En este punto, se observa que la prueba pericial, en los casos de los predios



visitados, estableció las siguientes causas coincidentes -en algunos casos confluyen todas y en otros algunas de las mencionadas- pero hay un lugar común entre todas: le atribuyen, como una de las causas de los daños en las casas del sector, los efectos de las voladuras. Se extrae lo pertinente:

"(...) REPORTE INTEGRAL DE PREDIOS VISITADOS Y EVALUADOS:

Causa de los daños

Como causa de los daños descritos puede atribuirse:

Deficiencias del método de construcción para el manejo de la precipitación (lluvia) en su aspecto de recolección y disposición, mal empate de viga canal- bajante baja calidad de materiales.

Deficiencia en el suelo de cimentación y asentamiento leve de la placa de piso.

Debilidad en la unión o entrelazamiento de muros esquineros a solicitud de esfuerzos usuales y extraordinarios.

Informalidad de la autoconstrucción por carecer de licencia de construcción y por consiguiente falta de estudios y diseños aprobados.

Emplazamiento impropio por ser zona de riesgo a deslizamiento y sismicidad alta y frecuente.

Incidencia por voladura con explosivos en parte posterior con grietas sobre suelo.

Debilidad en los nudos- viga columnas.

Efecto de la onda vibratoria producida por las voladuras para construcción del Túnel 6 y la galería del mismo.

Conclusiones:

Concepto del geólogo especialista

Desde el punto de vista geológico y geomorfológico, las viviendas ubicadas sobre el sitio 2, fueron construidas sobre suelos originados en depósitos no consolidados en pendientes escarpadas que están siendo afectados por procesos de socavación del Río Negro debido al soporte de caudal y carga de sedimentos del Río Contador. Los procesos de inestabilidad se han acentuado por actividad sísmica reciente y la presencia de zonas de debilidad por la presencia de fallas y lineamientos. Sumados a lo anterior el vertimiento de las aguas servidas producto de construcciones sobre el talud y las altas precipitaciones durante la temporada invernal contribuyen a la saturación y desestabilización de los suelos.

Dijo, igualmente, que:

(...) En respuesta del 1 de agosto de 2017 mediante oficio GT- 00375 la CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES COVIANDES SA, respondió:

"Finalmente, se le informa que el estudio y diseño de voladura no era una exigencia contractual para los diseños fase III y, por ende, no se cuenta con el mismo. Sin embargo, se contó con los estudios previos para la ejecución de las voladuras por parte de la firma constructora Dragados Conca y (empresa contratista de nuestro contratista de obras Coninval), los cuales determinaron la realización de dicha actividad con bajo riesgo y con la mayor seguridad para la preservación de edificaciones vulnerables, además de que se establecieron los parámetros para monitoreos"

Y concluyó:

"Con absoluta certeza, puedo afirmar que el contratista AIA S.A, si tenía que elaborar



lo pertinente con el diseño de las voladuras de acuerdo a lo señalado en el ANEXO 1, ESPECIFICACIONES PARTICULARES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE TÚNELES SECCIÓN 3 EXCAVACIONES SUBTERRÁNEAS, numeral 3.1.2. Aprobaciones, siendo obligatoria su presentación a la AUDITORIA EXTERNA (EDL LTDA Y CEI SA) y al INTERVENTOR INTERCENCIONES (TNM Technology and Managment Ltd.- COLINSA S.A) y en el caso concreto los diseños de marras ni fueron presentados por AIA S.A ni exigidos por el interventor, ya que se hicieron ingentes esfuerzos por obtenerlas y al final no hubo resultado.

Las pruebas adelantadas por GEOTECNIA ANDINA CONSULTORES S.A. y contrastadas por AIA S.A, aunque se presentan para convalidar que las explosiones no tuvieron repercusión en los daños de las viviendas y problemas de estabilidad de taludes en el sector particular del Km 42 +850 a km 43+240, son bastante a posteriori porque ya habían acontecido al menos 30 voladuras.

Si bien el documento presenta un balance satisfactorio en cuanto a los parámetros de velocidad y frecuencia y están dentro de la norma empleada, a mi juicio la planeación y ejecución en campo no tuvo en consideración los siguientes aspectos:

No se precisó la abscisa de la galería de evacuación donde hubo la detonación.

No se precisó la abscisa del punto sobre la carretera donde se ubicaron los geófonos.

No se ilustra ningún detalle respecto a la operación de la voladura en aspectos como: geometría de la malla, carga en el cuele, carga en la destroza y zapatera, cargas de contorno, tipo de explosivos y fichas técnicas, área de la sección transversal del túnel, volumen de la excavación según longitud del barreno, diámetro de los bernos, tiempos de retardo, tipo de roca.

El criterio de ubicación del equipo y geófono, porque según lo visto en la fotografía que acompaña el informe fue un punto próximo a la carretera siendo que lo pertinente y óptimo, era evaluarlo respecto de la estructura de una edificación que es el elemento que por excelencia recibe la onda vibratoria e interactúa con su frecuencia propia y la convergente de la detonación.

(...)

Se desconocen por completo cuáles fueron los parámetros de entrada y el tipo de soporte lógico (software) al momento de realizar el procesamiento de la información como, por ejemplo: densidad y velocidad de detonación del explosivo, densidad y velocidad longitudinal de la onda en la roca e incidencia de los factores de acoplamiento entre diámetro del barreno y del explosivo.

Se desconoce el modelo o ecuación característica para el cálculo de la velocidad pico de partícula, el criterio de escogencia y como se estimaron los coeficientes de las estructuras y del terreno.

Respecto a la predicción de la distancia pronosticada en las isocintas de vibración qué relación o no guardó con la distancia de la prueba y del valor teórico PPV en función de las variaciones de la carga instantánea máxima.

(...)

Al cierre del presente informe el 16 de noviembre de 2017 por medio de correo electrónico recibí contestación (rad. 2017-402-036563-19 de la cadena ANI-COVIANDES- CONINVIAL- AIA SAS y este último por intermedio del ingeniero Jaime



Barrantes Parra, Gerente de Proyecto informa los siguientes detalles concernientes con las voladuras para la galería de escape del túnel 6:

Indica que el diseño de voladura fue realizado por el ingeniero Carlos Diaz Tabares

Confirma que a partir del 7 de julio de 2015 se suspendieron por completo las voladuras por el portal de salida.

Explica que después del km 0+144,20, por encontrar luitas calcáreas brechadas cada 10 a 12 m la excavación mecánica es poco práctica y que sería más perjudicial la frecuencia de golpes y por eso acude a explosivos.

Con el uso de explosivos y detonación ordenada y programada de cargas máximas permitidas no se tiene mayor efecto por vibraciones y choques al aire.

Explica que la galería de escape del túnel 6, fue excavada mecánicamente entre el portal de salida (Km 0+227) hasta el K 0+144 +, 20 y en los últimos 88, 280 m al cambiar la roca a tipo IV implementó el uso de explosivos.

(...)

El contenido del Contrato de Construcción 123- OT- 027- 006 señaló en el numeral 5.2.6 " Otras obligaciones a cargo del constructor" indicando que se debían implementar metodologías antes de las actividades para generar los menores impactos a la población aledaña y que CONINVIAL y/o Auditoria Externa, verificarían su implementación con prioridad a las que hicieran uso de explosivos o equipos que generaran vibración excesiva o percusión, al ser actividades críticas que más daños podían ocasionar a las edificaciones e infraestructura de aledaña a la obra.

En conclusión, queda de manifiesto la irresponsabilidad por actuación ignorando las previsiones para la operación de actividades que emplearon explosivos en particular la galería de evacuación del túnel 6 y su relación con los daños en las viviendas entre el kilómetro 42+888 y 43+230, por efecto de las vibraciones de la onda explosiva en medio de una geología compleja y delicada por fallas y lineamientos susceptibles a deslizamientos y a reconocida alta sismicidad³⁰.

La mencionada prueba pericial no fue tachada de falsa ni desconocida. Sólo fue cuestionada por el apoderado de Conalvias en los alegatos de conclusión. Sin embargo, la Sala encuentra que está ajustada a derecho en cuanto a su práctica, requisitos formales, así como ofrece la suficiente certeza para arribar a la misma conclusión del Tribunal, como se pasa a explicar.

Coincide, además, con cada uno de los testigos que presentó Coviandes en el sentido de encontrar, como fuente del riesgo creado, las deficiencias constructivas, el emplazamiento impropio por ser zonas de riesgo a deslizamiento y sismicidad frecuente; la informalidad de la autoconstrucción por falta de licencias de construcción y por tanto la falta de estudios y diseños aprobados; la deficiencia en el suelo de cimentación y adversa geología local; la vestudez de las edificaciones y deficiencias generales en el método de construcción; el inadecuado manejo de aguas servidas aunque fuera a borde de rivera; el constante vertimiento de aguas; la desestabilización geológica que produce el cauce del río y el paso del tiempo, y las construcciones antitécnicas que generan desestabilización en el terreno.

³⁰ Tomado del cuaderno de dictamen pericial. SAMAI 8ED_06CUADERNODICTAMEN.
Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Finalmente, el dictamen concluyó –con una explicación loable– de por qué había una relación entre el efecto de las voladuras en las estructuras de las casas y comercios del lugar. Por lo tanto, para la Sala no hay razón para dudar de la idoneidad del perito en la prueba practicada y en la eficacia probatoria de la misma, dado que el ejercicio fue juicioso, explicativo, ilustrativo y metódico de la relación de causalidad entre las voladuras y el riesgo creado en las casas. Por lo tanto, queda demostrada la relación de causalidad y el impacto que tuvo la ejecución de las obras por parte del concesionario en las viviendas ubicadas en el municipio de Puente Quetame, por lo que se confirmará la vulneración de los derechos colectivos amparados por parte de la sociedad Coviandes como empresa concesionaria de la vía –y de la ANI como administradora del contrato.

V. 5. Sobre el municipio de Quetame

Según el recurso de apelación, al municipio no debe responsabilizársele: (i) por el asentamiento de la comunidad de Puente Quetame, porque los hechos son anteriores (asentamiento de 40 años aproximadamente) a la expedición de la ley 388 de 1997 y el Decreto 024 del 2001 -por el cual creó la Oficina de Planeación Municipal-; (ii) por la falta de regularización de construcciones preexistentes, porque no es un ejercicio que pueda hacer de oficio, más cuando la ubicación de las viviendas impiden el reconocimiento de edificaciones por la imposibilidad establecida en el Decreto 1197 de 2016; (iii) finalmente, no puede responsabilizársele, porque inició las actuaciones administrativas decretadas en las medidas de urgencia.

Sobre el particular, precisa la Sala que la demanda fue interpuesta aproximadamente 14 años después de la expedición del Decreto 024 de 2001 municipal -creación de planeación municipal-, y 18 años de la expedición de la ley 388 de 1997, lo cual obliga a mirar qué actividades ha emprendido la administración, para organizar su territorio y cuáles podrían hacer falta.

Bajo esa perspectiva, es deber del municipio avanzar en el cumplimiento de las normas relacionadas con su actividad, y es así como, el artículo 311 de la Constitución Política, les impone a los municipios ordenar el desarrollo de su territorio y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

A su vez, la ley 388 de 1997 establece para los municipios -dentro de los límites de su competencia fijados por la Constitución y las leyes- el deber de promover el ordenamiento de su territorio mediante el conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Por su parte, el artículo 14 de la ley 1801 de 2016, en ejercicio del poder extraordinario para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, obliga a los municipios a adoptar medidas necesarias ante la materialización de un evento de riesgo o de una situación que afecte el medio ambiente. Y el artículo 40 de la ley 1523 de 2012 establece la obligación para los



municipios de identificar los asentamientos en riesgo y definir los mecanismos de reubicación de éstos, así como ofrecer soluciones de vivienda, a partir de actuaciones urbanas integrales que impliquen la colaboración efectiva y armónica entre las entidades del sector, como lo es el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda.

Los contenidos legales mencionados tomaron concreción en la medida de urgencia decretada, que le ordenó al municipio elaborar un censo de los habitantes de las viviendas del sector con determinación del uso de los inmuebles, identificación de habitantes y grupos familiares, y la identificación de las actividades comerciales a las que se encontraran destinados los inmuebles. Y en la sentencia de primera instancia le ordenó la implementación de estudios jurídicos y técnicos necesarios para adoptar, dentro del marco de la Constitución y la Ley, una regulación relacionada con el uso del suelo en el sitio de reubicación, que impida su reutilización para fines similares. Así mismo, en forma concertada con la comunidad, se defina y determine la ubicación del reasentamiento, para lo cual deberán implementarse los estudios, permisos, licencia, adquisiciones de predios en sitios seguros, en donde la comunidad afectada pueda desplegar las actividades que fueron permitidas durante más de 40 años e interrumpidas como consecuencia de los hechos materia de protección en la presente acción popular.

Ahora, en el expediente está probado que el 28 de mayo de 2012, el Municipio le solicitó a la concesionaria Coviandes *"la realización de un muro de contención a orillas del Río Negro, debido a que se venía socavando, dando afectación a las viviendas ubicadas en el sector"*³¹. Realizó una solicitud de apoyo y atención en obras de infraestructura para atender la problemática al Departamento de Cundinamarca del 2 de octubre de 2015³²; también elaboró oficios al Ministerio del Interior³³, a la Procuraduría Delegada para lo Ambiental y Agrario, a la Gerencia del ICCU³⁴, al Ministerio de Transporte y a la Defensoría del Pueblo³⁵.

Se encuentra demostrado que el municipio mediante comunicación PMQ/164/14 en respuesta a la solicitud de intervención de la comunidad respondió que no contaba con los recursos necesarios para tomar los correctivos del caso y por tal razón acudía ante los entes de nivel departamental y del nivel nacional, para obtener una solución definitiva.

Está probado que el municipio constituyó el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo el 2 de julio de 2015 y 8 de septiembre de 2015, para tratar los temas de riesgo, en los cuales quedó incluido los que son materia de la presente acción popular y se estableció como medida otorgar un subsidio por arriendo hasta por tres meses y que se iba informar al Comité Departamental de Gestión del Riesgo para ver cómo podían contribuir y qué decisiones administrativas tomarían en el caso concreto. En ese sentido, también quedó demostrado que para unos casos concretos se iba a presentar proyectos ante el ICCU y darle solución de vivienda a 7 habitantes dentro del colectivo afectado y se reiteró la ausencia de recursos y por tanto la necesidad de trasladar el asunto de los deslizamientos al Comité Departamental de Gestión de Riesgo³⁶.

³¹ (Fl. 21 del C.1).

³² (Fl. 323 del C.1).

³³ (Fl. 325 del C.1).

³⁴ (Fl. 327 del C.1).

³⁵ (Fls. 328 y 329 del C.1).

³⁶ (Fls. 1526 a 1532 del C.1).



Así mismo, está probado que, el 19 de noviembre de 2018, se constituyó el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, en donde se toma como decisión elaborar un oficio al Tribunal que le preguntaría sobre medidas a adoptar para la demolición, tal como solicitar maquinaria a la ANI y al Ministerio en la construcción de gaviones.

Y está acreditado, según el informe de la Defensoría del Pueblo- Delegada de Derechos Colectivos de la Defensoría que, para el año 2023, con ocasión de la ola invernal, que la comunidad se enfrentó a dificultades y hubo 115 familias evacuadas, de las cuales 23 familias tuvieron que ubicarse en un alojamiento temporal, 62 personas se ubicaron en un asentamiento temporal, 194 comerciantes formales afectados, 162 comerciantes informales afectados, 43 viviendas afectadas, 2 gaviones afectados y una planta de tratamiento afectada.

Las pruebas dan cuenta que el municipio realizó algunas actividades administrativas dirigidas a diferentes autoridades del orden nacional y departamental para intentar su intervención, así como constituyó el Consejo Municipal para la Gestión de Riesgo, sin embargo, estas medidas no son suficientes para brindar una solución definitiva a la problemática de riesgo que se presenta en el municipio de Puente Quetame, por lo que se insistirá en la orden de reubicación definitiva dispuesta en la decisión de primera instancia.

En ese sentido, deben adoptarse las medidas para concertar con la comunidad la ubicación del reasentamiento -previos los estudios, permisos, licencias y adquisiciones de predios en sitios adecuados-. Por esa razón, será confirmada la vulneración de los derechos colectivos a su cargo.

V.6. Sobre la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo

Según el recurso de apelación, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo no debe asumir la responsabilidad de pagar el 50% de los gastos derivados del desalojo y reasentamiento, porque, de acuerdo con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y de los Mecanismos de Financiación, la responsabilidad le corresponde al municipio y a la Gobernación de Cundinamarca –ésta última subsidiaria del municipio–. Tampoco estuvo de acuerdo con que se hubiera declarado la falta de legitimación en la causa por pasiva al Departamento de Cundinamarca. Finalmente, no considera que se declarara la concausalidad, puesto que para que se produzca la misma, *debía haber una imputación y una relación causal entre el daño y el sujeto imputado* y, en este caso, no se le puede imputar a la UNGRD ningún incumplimiento en las funciones en el marco del Decreto 4147 de 2011.

De acuerdo con la teleología descrita por el gobierno nacional para la expedición de la ley 1523 de 2012³⁷, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y los Mecanismos de Financiación se construyó como una herramienta para superar las debilidades del Sistema Nacional para la Atención de Desastres que se

³⁷ Extraído de la cartilla del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior. Primera Edición abril de 2012. Presidente Juan Manuel Santos Calderón Presidente y Germán Vargas Lleras- Ministro del Interior. Imprenta Nacional de Colombia. [Ley 1523 2012.pdf](#)



evidenciaron en la ola invernal del año 2010 -Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por la calamidad pública del impacto del fenómeno de la *Niña*-.

Entre sus finalidades e innovaciones buscó fortalecer los instrumentos de coordinación con los entes territoriales para que fueran quienes en primer lugar gestionaran y reaccionaran ante situaciones de riesgo de desastre; y también, planteó un cambio de paradigma en el nuevo SNPAD (Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres), que ya no fuera la respuesta a las calamidades ocurridas como resultado de la desatención sino que fuera el resultado del fortalecimiento de la reducción del riesgo (prevención y mitigación), aseguramiento y protección financiera.

En cuanto a la estructura, dijo el gobierno nacional de la época, que concebía la ley con énfasis en los entes territoriales, para que los municipios y departamentos tuvieran la capacidad de invertir autónomamente en materia de calamidad pública y si fuera del caso declararla, a diferencia de la norma anterior, el Decreto Ley 919 de 1989.

Dijo igualmente, que creaba el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo como un sistema abierto, público, privado y comunitario; dirigido por el Presidente de la República y en el cual las entidades territoriales por los respectivos gobernadores y alcaldes y para garantizar la ejecución de tres procesos esenciales para el país: el proceso de conocimiento del riesgo, el proceso de reducción del riesgo, y el proceso de manejo de desastres.

En esa vía, se crearon las instancias de Dirección y Coordinación del Sistema Nacional, definidas respectivamente por el Presidente de la República, el Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Gobernador y el alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción, y por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, Comité Nacional para la Reducción del Riesgo, Comité Nacional para el Manejo de Desastres, los Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo. Se creó el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, como la instancia superior encargada de orientar, dirigir y planificar el Sistema Nacional, bajo la dirección del Presidente de la República y se dispuso que las Corporaciones Autónomas Regionales, hacían parte, en materia de gestión del riesgo y su apoyo en la planificación territorial.

Para financiar la gestión del riesgo se dispuso como mecanismos que el anterior Fondo Nacional de Calamidades se convirtiera en Fondo Nacional de Gestión del Riesgo con subcuentas específicas para conocimiento y reducción del riesgo, manejo de desastres, recuperación, y protección financiera. Se dispuso que la administración del fondo continuaría en cabeza de la Fiduciaria La Previsora S. A. y que las administraciones departamentales, distritales y municipales pudieran constituir sus propios fondos para apoyar el financiamiento de la gestión del riesgo en su territorio.

Se propuso que el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo tuviera un nuevo enfoque metodológico que permitiera implementar la gestión en



un sentido transversal, e incluyera competencias y actividades que estaban separadas y enclaustradas en cada entidad que empezara por el conocimiento del riesgo, continuara como reducción del riesgo y eventualmente se concretara en el manejo del desastre.

Se concibió el Sistema Nacional Para la Atención de Desastres como una organización abierta, que dependía más de la coordinación que de la jerarquía y que fuera más bien una estructura administrativa descentralizada, pero con un elemento nacional fuerte a cargo de la dirección general y de la articulación del Sistema Nacional con la administración pública que funge como el entorno inmediato del mismo.

Se mantuvo una red de instancias colectivas de coordinación a nivel nacional, departamental, distrital y municipal (Consejos) pero, a diferencia del SNPAD, hizo énfasis en señalar a las respectivas autoridades políticas (Presidente, ministros, directores de departamentos administrativos, gobernadores, alcaldes) como los responsables de las decisiones en el Sistema Nacional.

Se consolidó la función de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el sentido de entregarle como misión, servir de núcleo articulador al segmento nacional del Sistema con las entidades territoriales que hacen parte de él y, además, de garantizar la comunicación del conjunto con otros sistemas y autoridades externos a la organización.

Y se dispuso que el esquema financiero del Sistema Nacional de Gestión fuera coherente con su estructura para un manejo eficiente y flexible de las fuentes y usos de los recursos por parte de los agentes y entidades que la conformarían, con el fin de cumplir con los objetivos de la gestión del riesgo, en una estructura de financiamiento respetuosa de las restricciones legales e institucionales que tuviera en consideración el conjunto de reglas y normas fiscales que regulan la acción de los municipios y departamentos, tales como la Ley 358 de 1997, por medio de la cual el gobierno nacional estableció el sistema de semáforos, consistente en medidas cuantitativas que restringen el endeudamiento de la entidad territorial a su capacidad de pago.

Con todo esto, para el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en los numerales 3, 10, 11, 12 y 13 del artículo 3º de la ley 1523 de 2012 consagró los principios de solidaridad social, gradualidad, sistémicidad, de coordinación y de concurrencia.

Bajo la dirección de esos principios, la gestión del riesgo está a cargo de personas naturales y jurídicas de derecho público y privado que despliegan, de manera continua, procesos secuenciales de la gestión y prevención de riesgos en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente.

Se trata, pues, de un sistema de gestión de riesgo -estatal y particular- en una suerte de integración sectorial- con acciones comunes y de coordinación de competencias, en donde la concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario constituyen el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, cuya acción puede darse en beneficio de todas o alguna de las entidades, sin perjuicio de las atribuciones propias de las autoridades involucradas.



Dentro de las autoridades que forman el sistema, conforme los artículos 18 y 19 de la ley 1523 de 2012, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos se le dispuso que debía articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional, los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional y elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: Decretos, Resoluciones, Circulares, Conceptos y otras normas, así como dirigir los Comités Nacionales para la gestión de riesgos.

En armonía con la ley 1523 de 2012, el Decreto ley 4147 de 2011, a su vez, le otorgó funciones a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la cual dirige y coordina el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, coordina e impulsa el conocimiento y manejo del riesgo y de los desastres y sirve de engranaje con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial. A su vez, debe promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación y el Sistema Nacional de Bomberos y otros, de acuerdo a su competencia; también debe prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y gestionar con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión de riesgo de desastres en Colombia.

A su vez, el numeral 2.3.1.6.3.12 del Decreto 1289 de 2018, le otorga funciones a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, en cuanto a la solicitud de recursos, consistentes en: recepcionar, evaluar y hacer parte de la aprobación de las solicitudes de los representantes legales de las entidades que requieran y pidan formalmente recursos económicos (con cargo a la fiducia administrada por la Fiduprevisora) que administra los recursos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgos.

Está probado que la posición jurídica de la UNGRD, en el proceso, ha sido que son los municipios –a través de los Consejos Municipales de Gestión de Riesgos de Desastres– los responsables de atender en primera medida dichos asuntos y subsidiariamente los departamentos a través del Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres³⁸.

Nótese que de la lectura de las normas aquí explicadas, la Sala observa que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres no está instituido para que la responsabilidad recaiga en los municipios o en los departamentos única y exclusivamente, porque justamente, al consultar las finalidades y la filosofía bajo la cual se construyó la normativa, la UNGRD es el actor principal para solucionar problemáticas de esta naturaleza y sirve de núcleo articulador al segmento nacional del sistema con las entidades territoriales, por lo que sus argumentos no están llamados a prosperar.

Ahora bien, en cuanto a la decisión de primera instancia, según la cual, la UNGRD debe asumir la responsabilidad de pagar el 50% de los gastos derivados del desalojo y reasentamiento; de la lectura normativa que antecede, se tiene que es

³⁸ Fl. 164 del C.1



al municipio a quien le corresponde procurar y destinar los recursos para prevenir, mitigar y solucionar el riesgo con los límites contemplados en la Ley 358 de 1997. La UNGRD, a su vez, podría participar en la consecución de recursos con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -y además juega un papel fundamental en el trámite de los recursos- por ser quien recibe las solicitudes de recursos del Sistema de Riesgos, las evalúa y las aprueba, para que posteriormente se celebran los convenios, contratos o transferencias con la Fiduprevisora (encargada de administrar el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo). En ese sentido, la Sala modificará la orden de amparo por 50% a cargo de la UNGRD. Y, en su lugar, se encargará de cumplir las obligaciones que legalmente le corresponden y que serán precisadas en la parte resolutive de esta sentencia.

Sobre el argumento de la falta de legitimación en la causa del departamento de Cundinamarca, se tiene que, en los términos de los numerales 12 y 13 de la ley 1523 de 2012, los gobernadores, al igual que los alcaldes, son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción; Así mismo, son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres y proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y responden por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

En esa vía, los gobernadores tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación, constituyéndose como instancia de coordinación de los municipios en su territorio.

En suma, para la Sala es claro que las funciones de las entidades territoriales no son excluyentes las unas de las otras entre municipios y departamentos, sino que le imponen la necesidad de conjugar todas las fuerzas en atención a mantener la gestión del riesgo de desastres en su territorio.

En relación con la responsabilidad de las sociedades subcontratadas para realizar la construcción de las obras, la Sala no analizará este punto como quiera que la responsabilidad que allí se debate es de naturaleza contractual entre el concesionario Coviandes y sus subcontratistas, y quien tiene la posición para garantizar el correcto ejercicio de la concesión es la Agencia Nacional de Infraestructura y el concesionario Coviandes indistintamente si hubo o no cumplimiento en los protocolos para efectuar las voladuras en el túnel 6 y la galería por parte de los subcontratistas.

V.7. De la condena en costas.

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 establece:

*"ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las **normas de procedimiento civil***



relativas a las costas. *Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.*

Ahora bien, de acuerdo a lo previsto en la sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019³⁹, se estableció que “[...] *En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, **la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso [...]***”.

El artículo 365.1 del CGP, a su vez, ordena condenar en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 366.4 CGP y en los términos del numeral 1.7 del Acuerdo n° 18887 del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha de presentación de la demanda- 7 de octubre de 2015.

En el caso concreto está comprobado el pago de gastos o expensas de honorarios efectuado por la Defensoría del Pueblo como accionante en la presente demanda- Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la entidad⁴⁰, y en ese sentido, se reconocerá a título de gastos, de acuerdo con la definición de dicha institución.

Ahora bien, en cuanto a las agencias en derecho las mismas serán reconocidos, en el entendido que la entidad accionante -Defensoría del Pueblo- tuvo que destinar la actividad de un defensor público, para ejercer la representación, quien de la lectura de las diferentes etapas procesales ejerció su actividad en el transcurso del proceso hasta el 25 de julio de 2019⁴¹, cuando cesaron sus obligaciones contractuales, de las cuales obra copia del contrato de prestación de servicios sustituyó el poder a una nueva defensora pública, de lo cual se infiere que la representación de la entidad se ocupó en tiempo y esfuerzo dedicados al ejercicio de la acción y por lo tanto-, como para la segunda instancia en acciones populares y de grupo en los términos del mencionado acuerdo, se fiján agencias en derecho hasta de 2 salarios mínimos mensuales vigentes para acciones populares y de grupo, la Sala fijará los 2 SMMLV que permite el precitado acuerdo, en ese sentido, se ordenará que por Secretaría se liquiden.

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

³⁹ Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01. C.P Rocio Araujo Oñate – Sentencia de Unificación. seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

⁴⁰ Fls. 1078 a 1079 del C.1.

⁴¹ Fls. 1439 a 1446 del C.1.



FALLA

PRIMERO: REVOCAR el numeral primero y en su lugar declarar probada la violación de los derechos colectivos en cabeza del Departamento de Cundinamarca.

SEGUNDO: MODIFICAR el numeral tercero de la decisión de primera instancia y en su lugar se establece:

"DECLÁRASE NO probada la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa. DECLÁRASE probada la violación de los siguientes derechos colectivos: (1) la seguridad y salubridad pública; (2) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; (3) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídica, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes imputable a la Nación —Agencia Nacional de Infraestructura ANI, Coviandes S.A., Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres-UNGRD, Municipio de Quetame-Secretaría de Planeación de Quetame, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

En forma complementaria, en aras de satisfacer la protección material de los derechos colectivos amparados, se dispone:

1. *Ordenar la conformación de una mesa de trabajo, la cual debe estar integrada por el Municipio de Quetame, el Departamento de Cundinamarca, la Agencia Nacional de Infraestructura y Coviandes y tendrá que cumplir los siguientes objetivos:*

1.1. *1ra etapa: la Alcaldía Municipal de Quetame-Secretaría Municipal de Planeación de Quetame implementará los estudios jurídicos y técnicos necesarios para adoptar, dentro del marco de la Constitución y la Ley, una regulación relacionada con el uso del suelo en el sector afectado, que impida su reutilización para fines similares. Así mismo, en forma concertada con la comunidad, definirá y determinará la ubicación del reasentamiento, para lo cual deberán implementarse los estudios, permisos, licencia, adquisiciones de predios en sitios seguros, en donde la comunidad afectada pueda desplegar las actividades que fueron permitidas durante más de 40 años en su lugar de origen e interrumpidas como consecuencia de los hechos materia de protección en la presente acción popular. Mientras se ejecutan estas medidas jurídicas, para evitar la concreción de daños o mitigar los ya consumados, el municipio garantizará la vivienda temporal de las familias afectadas y sujetas al traslado en lugares seguros y en condiciones de dignidad, salubridad y con los servicios públicos necesarios.*

1.2. *2da- etapa: Por parte del Departamento de Cundinamarca coordinara que entre el municipio de Quetame y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres-UNGRD se establezcan y destinen los recursos que se requieren para llevar a cabo el desalojo y reasentamiento de la comunidad afectada.*

Con la coordinación del Departamento de Cundinamarca, La Unidad Nacional de Gestión de Riesgos-UNGRD y el municipio de Quetame se reunirán para que, en caso de requerirse recursos del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo, se consoliden todos los documentos y requisitos de manera que se acompañe al Municipio hasta la etapa de aprobación y suscripción de los convenios o contratos o transferencias de los recursos destinados al desalojo y reasentamiento de la comunidad afectada.

1.3. *3ra etapa: Una vez establecido el presupuesto, apropiados los recursos*



propios o conseguidos en las instancias, y asegurado el reasentamiento de las familias afectadas, la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI y Coviandes programará junto con el Municipio, el Departamento y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo-UNGRD el desalojo y desarrollará la demolición técnica de los inmuebles descritos (con cargo a los recursos de la Agencia Nacional de Infraestructura y Coviandes) quienes asumen esta obligación –solidariamente- como resultado del daño ocasionado con las voladuras y por tener a su cargo la vía en calidad de concedente y concesionario.

Para el cumplimiento de las órdenes se concede un término de 24 meses a partir de la ejecutoria de la presente providencia

CUARTO: CONFIRMAR el numeral cuarto de la sentencia.

QUINTO: CONFIRMAR el numeral quinto del fallo de primera instancia y **FIJAR** como agencias en derecho en esta instancia **2** Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes que deberán pagar en proporción de 25% cada una de las apelantes, esto es, Agencia Nacional de Infraestructura, UNGRD, Municipio de Quetame y la Concesionaria Conviandes o quien haga sus veces.

SEXTO.- Por Secretaría **liquídense** los gastos del proceso en la modalidad de expensas a favor de la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con los comprobados por concepto de honorarios del perito en el acápite de costas del proceso del presente fallo y los demás que se observen para su reconocimiento.

SEXTO: REMITIR copia de la providencia a la Defensoría del Pueblo, conforme lo dispuesto en el artículo 80 de la ley 472.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase,

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

**NUBIA MARGOTH PEÑA
GARZÓN**

Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO
CIFUENTES**

Consejero de Estado
Con aclaración de voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

Con aclaración de voto

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 y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.