

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C
Despacho 007

Bogotá, **7 DE OCTUBRE DE 2025**

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS DE INTERESES
COLECTIVOS - **POPULAR**
ACCIONANTE: JUAN JOSÉ CAMUES LÓPEZ
ACCIONADOS: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y
DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2025-01388-00
**ASUNTO: ADMITE DEMANDA Y DECRETA MEDIDAS
CAUTELARES DE URGENCIA**

El expediente ingresó al Despacho¹ para surtir el trámite de admisibilidad y pronunciarse frente a las medidas cautelares solicitadas con la demanda, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- La demanda.

El actor popular formuló medio de control de protección de derechos e intereses colectivos en contra de *i*) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante **MinAmbiente**), *ii*) Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante **MinSalud**), *iii*) E.S.E. Hospital San Gabriel Arcángel de Villagarzón (en adelante **ESE Villagarzón**), *iv*) municipio de Villagarzón, *v*) Departamento de Putumayo, *vi*) Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante **UNGRD**) *vii*) Aguas La Cristalina S.A. E.S.P. (en adelante **La Cristalina ESP**), *viii*) Agencia Nacional de Infraestructura (en adelante **ANI**), *ix*) Concesionaria Ruta al Sur S.A.S. (en adelante **Concesionaria Ruta al Sur**), *x*) Construcciones El Condor S.A. (en adelante **El Condor**), *xi*) Consorcio Interra TLS, *xii*) Personería del Municipio de Villagarzón y,

¹ Índice No. 3. Consultar en Samai.

xiii) Concejo Municipal de Villagarzón.

Como vinculados en calidad de terceros con interés: *i)* la Procuraduría General de la Nación y *ii)* la Junta de Acción Comunal del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón – Putumayo (en adelante **JAC La Esmeralda**).

Identificó como derechos colectivos lesionados o amenazados, los correspondientes a los literales a), b), c), g), l), m), sin perjuicio de solicitar la protección de la participación reforzada de la población campesina, la soberanía y la seguridad alimentaria.

Como **hechos relevantes** precisó que:

i) La ANI y la Concesionaria Ruta al Sur suscribieron contrato de concesión bajo esquema APP No. 12 para la construcción del proyecto vial Santana-Mocoa-Neiva. Dentro del referido contrato se estableció la Unidad Funcional 7, la cual corresponde a una vía perimetral del municipio de Villagarzón.

ii) Con la construcción de la referida vía se han generado afectaciones a los habitantes del barrio La Esmeralda, consistentes en inundaciones recurrentes, sedimentación, socavación lateral y deslizamientos. También condiciones propicias para la proliferación de vectores, afectaciones estructurales a las viviendas de los habitantes del sector (circunstancia además agravada por la alta frecuencia sísmica en la zona) y afectación a las fuentes hídricas con indisponibilidad del recurso para consumo humano.

Se pretende que se ordene a las entidades accionadas:

i) Se revise y modifique el diseño técnico y ambiental del proyecto de infraestructura objeto de litigio para corregir las afectaciones hidrológicas y geomórficas del área afectada.

ii) Se realice un plan de recuperación ecológica de los sectores afectados con la construcción del proyecto.

iii) Se diseñe y construya un sistema de alcantarillado pluvial y canales de drenaje con el fin de mitigar la amenaza de inundación y evitar el estancamiento de aguas que genera la proliferación de vectores.

iv) Se declare que el río Naboyaco, su cuenca, afluentes y ecosistemas conforman una entidad titular de derechos, conservación, mantenimiento y restauración.

v) La creación de una mesa de trabajo permanente y vinculante entre las entidades accionadas y los habitantes del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón.

vi) Se elabore y ejecute un Plan Integral de Mitigación de Riesgos en la zona afectada.

vii) El Ministerio Público ejerza supervisión y control sobre el Acuerdo Municipal 16 de 2011, correspondiente al EOT del municipio. Lo anterior sin perjuicio de ordenar su actualización.

viii) Se reubique a las familias ubicadas en zona de alto riesgo no mitigable.

ix) Se ordene la suspensión de las decisiones contractuales correspondiente al diseño de técnico y ambiental, y el plan de obras de la Unidad Funcional 7 hasta tanto se incluyan obras de mitigación y solución técnica necesarias, se garantice la participación de la comunidad y se cumplan las disposiciones del EOT del Municipio.

x) Se formule y ejecute un Plan de Reparación y Protección de los Sistemas Productivos Campesinos.

xi) Se condene a las accionadas al pago de los perjuicios *in genere* ocasionados a los derechos colectivos afectados a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

xii) Se condenen en costas y agencias en derecho a las demandadas.

Finalmente, allegó las pruebas documentales que pretende hacer valer y dictamen pericial de parte cuyo objeto fue *"analizar y determinar los riesgos geotécnicos y geológicos asociados al proyecto cuestionado en esta acción popular, así como identificar de manera general las condiciones físicas del área, posibles amenazas y niveles de vulnerabilidad y el riesgo inminente de colapso"*.

2.- La admisión de la demanda.

Verificado el escrito de demanda, el Despacho encuentra acreditados los requisitos formales dispuestos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

En relación con el requisito previo contenido en el artículo 144 de la Ley

1437 de 2011 - CPACA, alegó que en presente asunto no era exigible, debido al inminente peligro consistente en *i)* la amenaza de colapso de las viviendas ubicadas en el barrio La Esmeralda, *ii)* la contaminación a las fuentes hídricas, *iii)* proliferación de vectores de enfermedades como dengue, chikunguña y zika.

Se considera que en el presente asunto se encuentra sumariamente sustentada la inminencia de la amenaza o afectación a los derechos colectivos de los que se solicita amparo, por las razones que se desarrollarán en el capítulo posterior relativo al pronunciamiento de las medidas cautelares solicitadas. En consecuencia, se prescindirá del requisito previo.

Se dispondrá la admisión de la demanda conforme el artículo 20 de la Ley 472 de 1998.

3.- Medidas cautelares solicitadas con la demanda.

Solicitó que se decreten las siguientes medidas cautelares:

3.1.- Suspensión provisional e inmediata de actividades constructivas. Las obras relativas a la Unidad Funcional 7 del contrato de concesión No. 12 de 2015 provocaron patologías estructurales en las viviendas ubicadas en la zona de afectación del proyecto, particularmente el barrio La Esmeralda, junto con la contaminación de fuentes hídricas.

3.2.- Reubicación de la población con mayor vulnerabilidad. Solicitó que se ordene a la UNGRD, a la Gobernación de Putumayo y al municipio de Villagarzón la reubicación provisional de las familias cuyas viviendas presentan patologías estructurales críticas, que potencialmente podrían derivar en una catástrofe con pérdida de vidas humanas.

3.3.- Elaboración e implementación de un plan sanitario urgente. Solicitó que se ordene al municipio de Villagarzón y al Departamento de Putumayo que, a través de sus respectivas secretarías de salud y, en coordinación con el Ministerio de Salud, se diseñe y ejecute un Plan de Intervención Sanitaria urgente en el barrio La Esmeralda para precaver el grave riesgo epidemiológico derivado de la proliferación de vectores, y afectaciones a la salud de los habitantes por la contaminación del recurso hídrico.

4.- Análisis y decreto de medidas cautelares de urgencia.

4.1.- De los requisitos para el decreto.

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 dispone que en cualquier estado

del proceso podrán decretarse, de oficio o a petición de parte, las medidas previas necesarias para prevenir un daño inminente o hacer cesar aquel que se haya causado, dentro de las que particularmente se identificaron:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.”

En relación con su trámite, el párrafo del artículo 229 del CPACA dispuso que en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, el trámite de las medidas cautelares se regirá por las disposiciones del referido código, sin perjuicio de reiterar que podrán ser decretadas de oficio. Al respecto, la Corte Constitucional señaló:

“(…) a juicio de la Sala, el párrafo del artículo 229, Ley 1437 de 2011, no viola los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al extender la regulación de medidas cautelares previsto en capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, por las siguientes razones: i. no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; ii. el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; iii. sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; iv. si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; iv. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; v. estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente.”²

El artículo 230 del CPACA dispone que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la

² Sentencia C-284 del 15 de mayo de 2014.

demanda.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 231 además dispuso que en los eventos en los que no se pretenda la nulidad de un acto administrativo, como resulta ser el caso bajo análisis, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- “1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Establecido lo anterior, debe precisarse que, según el artículo 233 del CPACA la competencia para su adopción se encuentra a cargo del Magistrado Ponente. Por su parte, el artículo 234 siguiente, al referirse a las medidas cautelares de urgencia, precisó que, sin previa notificación a las partes, se podrán adoptar las medidas necesarias.

En este tema, el Consejo de Estado ha considerado que la maximización de los poderes de dirección del Juez en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos:

“(…) no implica que el juez no tenga límite alguno pues, en todo caso, deberá garantizarse la observancia del principio de congruencia propio de las decisiones judiciales, así como los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de las partes, los cuales no pueden verse conculcados por el uso de esta facultad. En ese sentido, la autoridad judicial deberá ser especialmente cuidadosa para que el ejercicio de las potestades ampliadas no tenga como efecto la valoración de asuntos no relacionados directamente con el asunto planteado y que no pudieron ser controvertidos por las partes dentro de las oportunidades procesales correspondientes, lo cual podría comportar una vulneración de garantías de rango fundamental”.³

³ Sección Tercera, Subsección C, C.P. NICOLÁS YEPES CORRALES, Expediente No. 73001-23-33-000-2023-00302-01(71876), Providencia del 19 de mayo de 2025.

Según lo expuesto, el Despacho analizará en concreto las medidas solicitadas por el actor popular.

4.2.- Análisis de procedencia y urgencia de las medidas solicitadas.

Para determinar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, el Despacho considera necesario precisar en primera medida que la *titularidad de los derechos invocados* se encuentra acreditada en la medida que los mismos ostenta la calidad de colectivos, en los que se encuentran comprometidos los intereses de la comunidad y que, por tal razón, escapan a la órbita de los derechos individuales o subjetivos⁴.

Para establecer el grado de *relación y congruencia de las medidas* solicitadas, resulta necesario especificar que los derechos colectivos que se consideran lesionados o amenazados corresponden concretamente a **i)** el goce de un ambiente sano, **ii)** la moralidad administrativa, **iii)** la existencia del equilibrio ecológico y los intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, **iv)** la seguridad y salubridad públicas, **v)** el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y, **vi)** la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera oportuna, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes.

Establecido lo anterior, debe ponerse de presente que los referidos derechos, las pretensiones de la demanda y las medidas cautelares guardan relación directa y necesaria, tal y como se presenta a continuación:

| Pretensión de la demanda | Medida cautelar solicitada | Derecho colectivo asociado |
|---|--|---|
| “9. Ordenar a las accionadas para que, dentro de sus competencias, elaboren y ejecuten de manera prioritaria de un Plan Integral de Mitigación de Riesgos en la zona afectada, fundamentada en los informes técnicos que evidencian la amenaza alta por inundación y sismicidad de la zona. (...) | Reubicación a la población con mayor vulnerabilidad. | Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente |
| 14. Ordenar a las accionadas y en | | |

⁴ Véase al respecto, Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN, Expediente No. 76001-23-31-000-2003-01856-01, Providencia del 10 de mayo de 2007.

| | | |
|---|--|---|
| <p>especial al municipio de Villagarzón, a ejecutar las acciones necesarias para acatar y ejecutar las disposiciones contenidas en su propio Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de 2011 para el barrio La Esmeralda, iniciando de manera prioritaria el proceso de reubicación de las familias en la zona de alto riesgo no mitigable y la construcción de las obras de alcantarillado pluvial allí dispuestas.”</p> | | |
| <p>“6. Ordenar a las accionadas para que dentro de sus competencias diseñen y construyan las obras de infraestructura necesarias, como un sistema de alcantarillado pluvial y canales de drenaje adecuados, para mitigar la amenaza por inundación y eliminar los puntos de estancamiento de agua que, según el peritaje técnico, generan condiciones sanitarias críticas propicias para la proliferación de vectores transmisores de enfermedades”</p> | <p>Implementación y ejecución de Plan Sanitario urgente.</p> | <p>Derecho a la seguridad y salubridad públicas</p> |

En relación con la medida relativa a la suspensión provisional e inmediata de las actividades constructivas, relativas a la Unidad Funcional 7 del Contrato de Concesión No. 12 de 2015, el Despacho no encuentra relación directa y necesaria con las pretensiones, debido a que i) no se formuló alguna relacionada tal aspecto ni sustentó concretamente su correspondencia con alguna de las planteadas, y ii) considerando que en el hecho No. 8 de la demanda se indicó expresamente que las actividades finiquitaron desde octubre de 2023 como se cita a continuación: “(…) la localización del proyecto se encuentra delimitada a la vía perimetral de Villa Garzón, se determina que la fecha de inicio de obras es el día 05 de junio de 2023, y finiquitando sus actividades el día 15 de octubre del año 2023”.

En consecuencia, el Despacho considera que el análisis de procedencia de las medidas cautelares sólo puede seguirse respecto de la reubicación de la población con mayor vulnerabilidad y el Plan Sanitario urgente.

En relación con el deber de aportar los documentos, informaciones,

argumentos y justificaciones que sustentan el hecho de que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, y que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, el Despacho advierte que:

El actor popular acompañó la demanda con dictamen pericial de parte rendido por la profesional Gabriela Fernanda Pazos Burgos, cuyo objeto se limitó a la identificación de las afectaciones al medio de vida de la población del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón – Putumayo, así como las amenazas de origen natural, socio natural, antrópico, ambiental y tecnológico que incrementan su vulnerabilidad. Lo anterior en su calidad de Ingeniera Geológica y especialista en Prevención, Reducción y Atención de Desastres.

De la referida pericia se advierte que se identificaron los siguientes factores de riesgo para la población del sector:

| Fenómeno | Afectaciones | Descripción general |
|--------------|---|--|
| Inundaciones | Afectaciones en viviendas, vía, reducción de ingresos económicos, incremento de enfermedades infecciosas, respiratorias, dermatológicas y relacionadas con vectores | <p>Morfología: se observan alteraciones en los patrones de cauce de la quebrada La Chorina y el Rio Navoyaco y los humedales de tipo permanente bajo dosel y permanente abierto, debido a la modificación de microrelieves, llenos artificiales y cortes antrópicos.</p> <p>Geología superficial: las unidades geológicas poco consolidadas presentan baja capacidad de infiltración y alta susceptibilidad a saturación. Además de la depositación de material para adecuación vial (Aprox. 35 m de distancia entre material depositado e inicio de perímetro zona de estudio barrio La Esmeralda).</p> <p>Geomecánica: la compactación diferencial del suelo inducida por obras viales ha generado represamientos locales, facilitando la acumulación de agua en zonas bajas.</p> <p>Cobertura vegetal: se evidencia una reducción significativa de vegetación natural en zonas de amortiguamiento, lo</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>que agrava los procesos de escorrentía y erosión.</p> <p>En las viviendas se evidencian afectaciones por filtraciones de agua en losa y muros, así como presencia de humedad.</p> |
|--|--|--|

Con la identificación del factor de riesgo, se acompañó la referencia fotográfica del fenómeno como se presenta a continuación:

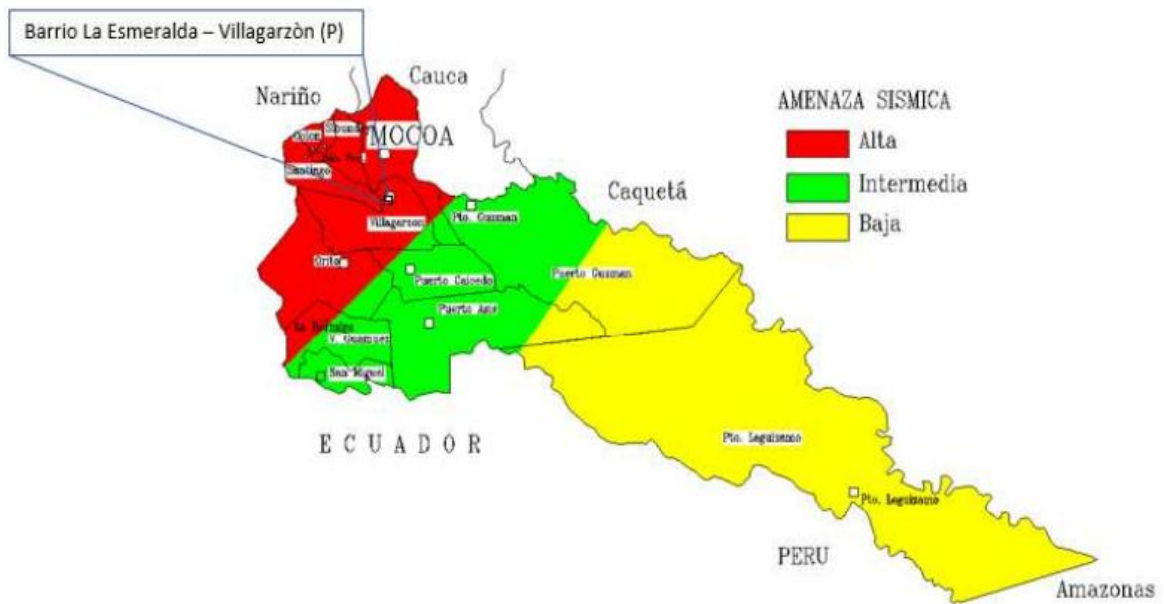


Ilustración 4. A- B. Inundación sobre viviendas barrio La Esmeralda. C. Intervención antrópica sobre humedal – represamiento de agua. D. Represamiento de agua.

| Fenómeno | Afectaciones | Descripción general |
|----------|---|--|
| Sismos | Exposición de habitantes, viviendas, vías, sistemas ecológicos. | Conforme a lo establecido en el Acuerdo Municipal 016 de diciembre de 2011, mediante el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), el barrio La Esmeralda se encuentra en zona de amenaza sísmica alta (Ver ilustración 5). La influencia tectónica se extiende sobre la parte alta y media del municipio, controlando parcialmente la morfología y el drenaje de quebradas y ríos que nacen en el |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>sector montañoso. El EOT señala que esta amenaza cubre todo el territorio municipal, implicando la necesidad de aplicar restricciones y criterios técnicos estrictos para cualquier tipo de construcción. (...)</p> <p>Desde el punto de vista de vulnerabilidad física, el barrio La Esmeralda se ve acentuada por el crecimiento urbano espontáneo y poco planificado, lo que ha derivado en edificaciones que, en su mayoría, no cumplen con los requisitos de las Normas Colombianas de Construcción Sismo Resistente (1984, 1998 y 2010). De igual manera, la ausencia de procesos de reforzamiento estructural en estas edificaciones representa un factor crítico que incrementa su vulnerabilidad.</p> <p>Las características geológicas de este sector aumentan el riesgo de licuefacción de suelos ante un sismo de magnitud considerable. Este fenómeno se presenta principalmente en suelos saturados no cohesivos, usualmente arenosos, donde pierden su resistencia y se comportan como fluidos durante la vibración sísmica (Sánchez Valero, 2020). Se evidencia que la saturación de los suelos sobre las construcciones del barrio La Esmeralda es favorecido por intervenciones antrópicas recientes, tales como depositación compactación de sedimentos confines urbanísticos, obstrucción de redes hídricas, intervención en humedales y cambios en cobertura vegetal.</p> |
|--|--|---|

Con relación al fenómeno se presentó la referencia al estudio general de amenaza sísmica en Colombia, en la que se advierte que la zona donde se encuentra ubicado el barrio La Esmeralda se considera de *alta amenaza sísmica*, como se advierte a continuación:



Fuente. Tomado de EOT 2011, basado en el Estudio general de amenaza sísmica en Colombia. 1996

| Fenómeno | Afectaciones | Descripción general |
|---------------------|--|---|
| Movimientos en masa | Afectaciones en drenajes, vía, exposición de comunidad y trabajadores. | <p>En el sector La Esmeralda, sobre la infraestructura del Contrato de Concesión No. 012 de 2015 (Santana Mocoa Neiva), se identifican deslizamientos traslacionales localizados en las coordenadas 1° 2' 10,471"N 76° 37' 16,072"W, 1° 2' 10,143"N 76° 37' 17,651"W. Estos se desarrollan principalmente en suelo residual de posible cuarzomonzodiorita, material que presenta matriz arenoarcillosa con granos de cuarzo resistentes, fragmentos de roca parcialmente meteorizada y arcillas producto de la alteración de feldspatos y minerales ferromagnesianos, con tonalidades rojizas o amarillentas por óxidos de hierro. Este suelo posee baja a media plasticidad, permeabilidad moderada a alta y capacidad portante aceptable en condiciones no saturadas; sin embargo, al incrementarse la humedad pierde resistencia y cohesión, haciéndose susceptible a erosión, inestabilidad de taludes y, en contextos sísmicos, a fenómenos como la licuefacción.</p> <p>Se deduce que el cuerpo de posible cuarzomonzodiorita intruye la Formación Pepino Medio en el inicio del sector La Esmeralda, y que</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | posteriormente los deslizamientos se relacionan con intervenciones sobre terrazas aluviales medias no consolidadas, donde la aplicación de carga, el afloramiento del nivel freático y los cambios en el uso del suelo incrementan la susceptibilidad a falla. |
|--|--|--|

En igual sentido, se presenta soporte fotográfico del fenómeno en el área:

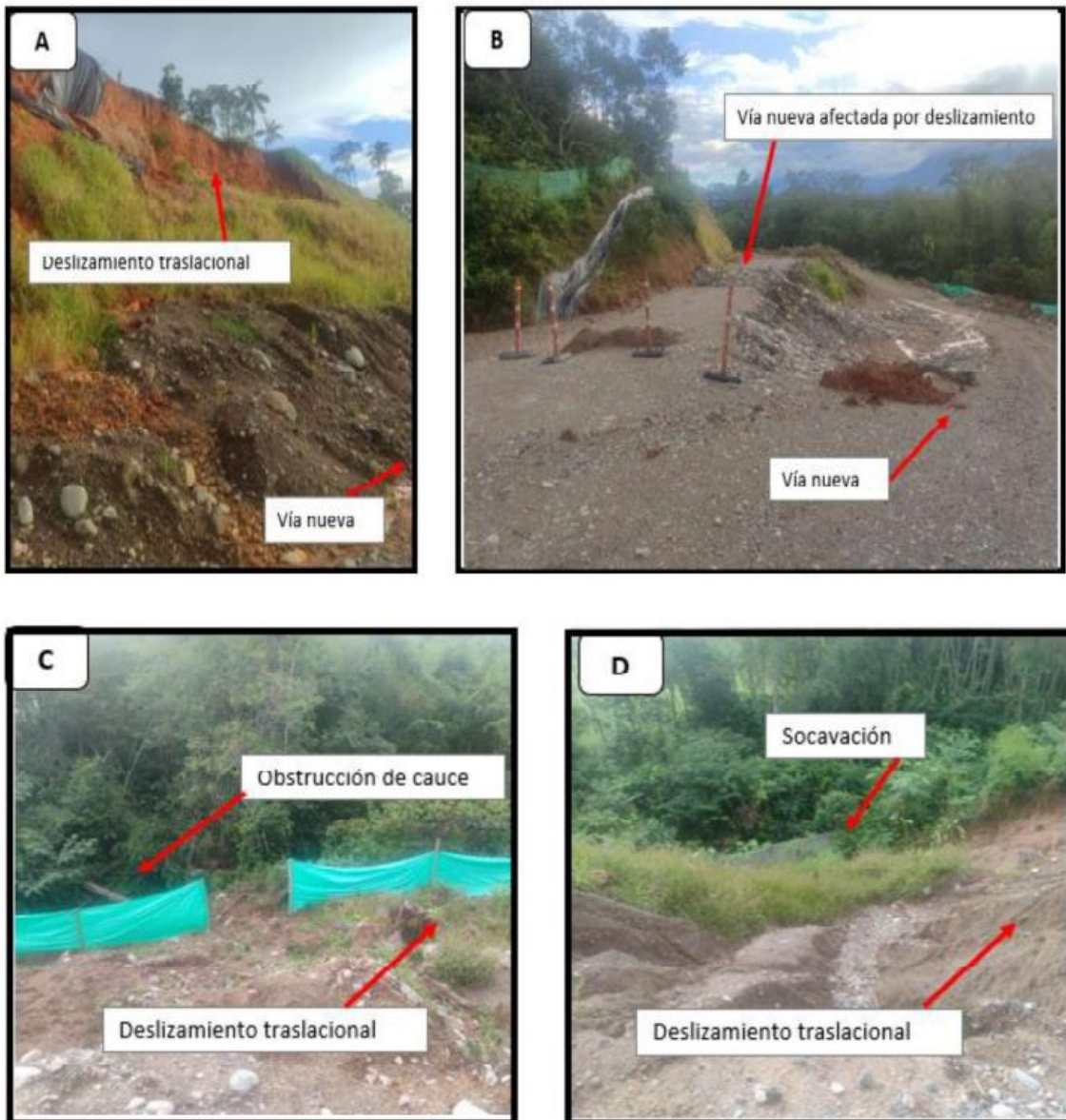


Ilustración 7. A- B. Deslizamientos traslacionales con afectación en vía en construcción. **C.** Obstrucción de cauce por deslizamiento traslacional. **D.** Deslizamiento traslacional, socavación lateral.

Coordenadas de Referencia:

- A.** 1° 2' 10,471"N 76° 37' 16,072"W
- B.** 1° 2' 10,143"N 76° 37' 17,651"W
- C.** 1° 2' 10,079" N - 76° 37' 17,775" W
- D.** 1° 2' 10,143" N - 76° 37' 17,651" W

Además de lo anterior, la pericia refiere la existencia de otro tipo de amenazas relacionadas con la contaminación de fuentes hídricas, erosión y sedimentación fluvial, entre otras, con potencial afectación a la estructura de las viviendas del sector, incremento de enfermedades infecciosas y respiratorias relacionadas con vectores.

El Despacho encuentra que, en línea con lo expuesto en el dictamen pericial aportado, el *Esquema de Ordenamiento Territorial* del Municipio – Acuerdo No. 016 del 22 de diciembre de 2011, refiere que:

“El municipio de Villagarzón se encuentra dentro de zona de amenaza sísmica alta, por lo cual se debe tener en cuenta para la construcción de obras civiles. Además, se corroboró en campo que el paso de las fallas geológicas, determina el grado de susceptibilidad a la erosión, presentándose numerosos deslizamientos cerca o sobre el lineamiento de estas fallas como se aprecia en el mapa de Geología, y muchas veces ayudados por la alta intervención antrópica”.

Frente a la amenaza por remoción en masa o deslizamiento, el EOT refirió:

“Se identifica un sector afectado por fallas geológicas (deslizamientos en temporadas de invierno) que es el área de la quebrada la Chorrera al norte del sector urbano, sitio que antiguamente fue utilizado para el aprovechamiento de material de cantera (**barrio la Esmeralda**, Centro, Fátima y El Diamante).

Teniendo en cuenta esta situación se deben considerar las siguientes medidas y acciones:

- Aunque actualmente se han identificado aproximadamente 49 viviendas en zona de amenaza por deslizamientos (**barrios La Esmeralda**, Fátima, Centro y El Diamante) esta información debe ser más detallada a través de la formulación del Plan Local de Emergencia y Contingencia, pues **se debe valorar las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales de las viviendas afectadas por esta amenaza.**
- Las viviendas que se localicen en zona de amenaza por deslizamientos **deben incluirse en los procesos de reubicación que adelante la Administración municipal.** Estas acciones deberán plantearse para el corto y mediano plazo, pues las condiciones actuales lo ameritan. **Se debe tener en cuenta, que estas áreas (zona de deslizamientos barrio La esmeralda) deberán ser reubicadas además, porque por allí se desarrollará la vía circunvalar del municipio de Villagarzón.**
- Mientras se realizan los procesos de reubicación, se deberá vigilar y regular la actividad minera sobre ésta área, regulación que estará a cargo de la secretaría de Planeación.
- Las áreas que se liberen de infraestructura residencial (viviendas actuales) por encontrarse en zona de amenaza por deslizamientos, **deberán planificar acciones de recuperación**

para evitar nuevos procesos de ocupación." (Destacado por el Despacho)

En lo que respecta a la amenaza por inundación, se establecieron las siguientes acciones:

"Como principal medida estructural de ordenamiento urbano, se realiza el **cambio de la clasificación del suelo del barrio La Esmeralda**, en el sector después del Río Naboyaco, pues **el objetivo principal es disipar los procesos de urbanización hacia esta zona y minimizar la vulnerabilidad de los asentamientos expuestos a esta amenaza**. Por lo anterior, esta zona se considerará de ahora en adelante, dentro del suelo rural y no urbano como los establecía el anterior EOT.

Las viviendas localizadas en el sector del barrio la Esmeralda serán parte de un proceso de reubicación, el cual deberá efectuarse en el corto y mediano plazo, pues las actuales condiciones de vulnerabilidad estructural o física de las construcciones junto con las condiciones económicas y sociales de los habitantes, **ameritan acciones urgentes para evitar situaciones de desastre o emergencia.**" (Destacado por el Despacho)

A partir de lo expuesto, para el Despacho es claro que, desde el año 2011, con la expedición del Esquema de Ordenamiento Territorial, se identificaron los factores de riesgo de la población habitante del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón y también se dispusieron una serie de acciones, dentro de las que destacan ***i)*** la formulación del plan local de emergencia y contingencia, ***ii)*** la reubicación de los habitantes del sector, ***iii)*** la restricción del área para evitar nuevos procesos de asentamiento y, ***iv)*** el cambio de clasificación del uso del suelo. Tales medidas además fueron refrendadas con la expedición del Acuerdo No. 007 del 12 de junio de 2020, "*Por medio del cual se aprueba el plan territorial de desarrollo 2020-2023 "UNIDOS DE VERDAD POR VILLAGARZÓN", del municipio de Villagarzón Putumayo*", en el que se consideró que:

"En el área urbana para el año 2011 se identificó en el EOT un área con una **importante potencialidad de deslizamiento en el barrio la Esmeralda** y el barrio El Diamante.

En el área urbana se presenta **amenaza por inundación** principalmente por el Río Naboyaco, afectando entre otros, el **Barrio La Esmeralda**.

(...)

Una fuente de amenaza en el municipio de Villagarzón es la **contaminación por aguas servidas y manejo de residuos sólidos**, que se presenta principalmente hacia fuentes hídricas en el río Mocoa, río Guineo, Río Naboyaco y Quebrada La Chorrera.

(...)

De acuerdo a CORPOAMAZONIA, en el municipio de Villagarzón presentan **amenazas de inundación** por las crecientes de los ríos Mocoa, Naboyaco, Guineo, Uchupayaco, San Juan y Putumayo, repercutiendo directamente las veredas Puerto Umbría, Oroyaco, Albania, Cafelina y San Rafael y los **barrios La Esmeralda** y Villamónica en el casco urbano del municipio a causa de procesos de deslizamiento." (Se destaca)

Como consecuencia de lo anterior, el Despacho encuentra procedente del decreto de la medida cautelar de urgencia solicitada tendiente a que se reubique a la población del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón – Putumayo, en la medida que:

i) Está acreditado que, desde el 2011, el EOT del municipio había ordenado la reubicación de los habitantes del sector, con la finalidad de evitar situaciones de desastre o emergencia.

ii) Dicha medida debió ejecutarse en el corto y mediano plazo.

iii) Los factores de riesgo que motivaron la orden de reubicación de los habitantes del barrio La Esmeralda fueron reiterados en el Plan Territorial de Desarrollo dispuesto mediante Acuerdo No. 007 del 12 de junio de 2020.

iv) A la fecha persiste el asentamiento de personas en el barrio La Esmeralda, afectados por los mismos factores de riesgo identificados en el EOT, a saber, inundaciones, deslizamientos y alta sismicidad.

Las ordenes concretas se dispondrán en la parte resolutive de la presente decisión. Se advierte que esta decisión no constituye prejuzgamiento.

5.- Vinculación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

El asunto litigioso se circunscribe, entre otras, a las afectaciones derivadas de la ejecución del contrato de concesión bajo esquema APP No. 12 para la construcción del proyecto vial Santana-Mocoa-Neiva, particularmente, la Unidad Funcional No. 7, y su impacto ambiental en el área perimetral del municipio de Villagarzón – Putumayo.

En virtud de lo anterior, el Despacho considera que, por disposición del artículo 8 del Decreto 2041 de 2014, la ANLA es la competente para el otorgamiento de la licencia ambiental correspondiente a:

“8.1. Proyectos de la red vial nacional referidos a:

- a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;
- b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 1º del Decreto 769 de 2014.”

Por lo anterior, y conforme el párrafo 1 del artículo 40 del referido Decreto, es además la autoridad ambiental encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras y actividades autorizadas.

En consecuencia, el Despacho ordenará su vinculación al trámite del medio de control como integrante del extremo pasivo, conforme el artículo 14 de la Ley 472 de 1998.

6. Manifestación de Coadyuvancia.

Finalmente, obra en el expediente memorial del 30 de septiembre de 2025, suscrito por FABIÁN VILLOTA, coadyuvando la demanda.

Al respecto, debe indicar el Despacho que, conforme el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, i) cualquier persona natural o jurídica podrá coadyuvar este tipo de procesos judiciales, ii) asumiendo el proceso en el estado en que se encuentre y, iii) hasta antes de que profiera sentencia de primera instancia.

Al encontrar satisfechos los supuestos de procedencia y oportunidad de la coadyuvancia presentada, se dispondrá tenerlo como tal, advirtiendo que asumirá el proceso en el estado en que se encuentra conforme refiere la disposición normativa previamente referida.

Por lo expuesto, el Despacho **RESUELVE:**

1.- Admitir el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos promovido por JUAN JOSÉ CAMUES LÓPEZ en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, E.S.E. HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DE VILLAGARZÓN, MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN y su CONCEJO MUNICIPAL, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, AGUAS LA CRISTALINA S.A. E.S.P., AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, CONCESIONARIA RUTA AL SUR S.A.S., CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A., CONSORCIO INTERRA TLS y, la PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN, de

conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente decisión.

2.- Vincúlese en calidad de litisconsorte necesario por pasiva a la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, por los expuesto en las consideraciones de esta decisión.

3.- Vincúlese al proceso en calidad de *tercero con interés* a la Junta de Acción Comunal del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón – Putumayo. Notifíquesele personalmente esta providencia.

4.- Aceptar como coadyuvante de la parte accionante a FABIÁN VILLOTA, según se indicó en las consideraciones que sustentan la decisión, advirtiéndole que conforme dispone el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, asumirá el proceso en el estado en que se encuentra.

5.- Notificar personalmente a la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, E.S.E. HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DE VILLAGARZÓN, MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN y su CONCEJO MUNICIPAL, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, AGUAS LA CRISTALINA S.A. E.S.P., AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, CONCESIONARIA RUTA AL SUR S.A.S., CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A., CONSORCIO INTERRA TLS, PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA, a la ANDJE y al Ministerio Público, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, según lo dispuesto en los artículos 198 y 199 del C.P.A.C.A., este último modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

6.- Correr traslado de la demanda a las entidades demandadas, a la ANDJE y al Ministerio Público, por el término de diez (10) días, en atención a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998.

7.- Para los efectos previstos en los artículos 13 y 21 de la Ley 472 de 1998, **notifíquese** esta providencia a la Defensoría del Pueblo y **remítase** a esa entidad copia de la demanda y del auto admisorio de la misma para el registro de que trata el artículo 80 de la referida norma.

8.- A costa de la parte actora, **infórmese** a la comunidad en general a través de un medio escrito masivo de comunicación de amplia circulación o en una emisora de amplia difusión dentro del territorio nacional, lo siguiente:

“Que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera,

Subsección C, expediente A.P. 25000-23-41-000-2025-01388-00, adelanta el trámite de una demanda en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos como consecuencia de la demanda formulada por JUAN JOSÉ CAMUES LÓPEZ contra la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, E.S.E. HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DE VILLAGARZÓN, MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN y su CONCEJO MUNICIPAL, DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO, UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – UNGRD, AGUAS LA CRISTALINA S.A. E.S.P., AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI, CONCESIONARIA RUTA AL SUR S.A.S., CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A., CONSORCIO INTERRA TLS, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA y, la PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE VILLAGARZÓN, por la presunta amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, moralidad administrativa, existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, la seguridad y salubridad públicas, 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, por la acción u omisión en la que incurrieron las entidades accionadas en relación con los habitantes del barrio La Esmeralda del Municipio de Villagarzón – Putumayo, por las afectaciones presuntamente derivadas de las actividades constructivas relativas a la Unidad Funcional 7 del Contrato de Concesión No. 12 de 2015”.

La prueba del cumplimiento de la referida orden deberá ser allegada al expediente en el término de ocho (8) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente providencia.

9.- Ordenar a las entidades demandadas que informen a la comunidad acerca de la existencia de este medio de control mediante un aviso que se publicará en el sitio web de cada una de ellas, de lo cual deberán dejar constancia en el expediente.

10.- Ordenar que por la Secretaría del Tribunal se INFORME a la comunidad acerca de la existencia de este medio de control mediante un aviso que se publicará en el sitio web del Despacho y en la página web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co en el link avisos a las comunidades, de lo cual deberá dejar constancia en el expediente.

11.- Decretar las siguientes medidas cautelares de urgencia:

11.1.- ORDENAR a la **Alcaldía de Villagarzón**, a la **Gobernación de Putumayo** y a la **UNGRD** que, de conformidad con el ámbito de

sus competencias como integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, y en virtud de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad, procedan a:

- i)** Dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente decisión, realicen un censo o inventario de los asentamientos humanos del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón – Putumayo, que presenten alto riesgo para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, con la finalidad de determinar las características de la población y reubicar a sus habitantes en zonas apropiadas. En el censo sólo se considerarán los habitantes que, al momento de la presentación de esta demanda, esto es, el 28 de agosto de 2025, se encontraban establecidos en el área del barrio La Esmeralda del municipio de Villagarzón y que a la fecha permanezcan asentados allí. El censo deberá contener, al menos, la siguiente información:
- El número de familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio La Esmeralda, cuyas viviendas se construyeron con las autorizaciones correspondientes.
 - El número de familias en la zona de riesgo no mitigable del barrio La Esmeralda, cuyas viviendas fueron construidas sin la autorización de las autoridades competentes.
 - El número de familias situadas en la zona de riesgo no mitigable del barrio La Esmeralda, que no hayan sido beneficiarias de ningún proyecto de vivienda subsidiada.
 - El perfil epidemiológico de los habitantes del barrio La Esmeralda que contenga la identificación de población en condición de discapacidad, morbilidad y factores de riesgo físicos, biológicos, ambientales y sociales. Para ello, la E.S.E. HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DE VILLAGARZÓN y las Secretarías de Salud del municipio de Villagarzón y de la Gobernación de Putumayo, prestarán todo el apoyo necesario para tal fin.
 - El número de habitantes del barrio La Esmeralda vacunados contra la fiebre amarilla, dengue y otro tipo de patologías transmitidas por vectores derivados del estancamiento de aguas.

- ii) Dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, deberán otorgar una solución de vivienda temporal o subsidio de arriendo hasta que se lleve a cabo la reubicación definitiva a favor de las familias del barrio La Esmeralda que habiten en la zona de riesgo alto no mitigable, y sin perjuicio de las medidas de urgencia que se deban adoptar frente a una situación de desastre.
- iii) El Alcalde de Villagarzón desplegará todas las medidas administrativas, policivas o judiciales necesarias para garantizar que se restrinja toda posibilidad de nuevos asentamientos humanos en la zona de riesgo del barrio La Esmeralda, de conformidad con lo dispuesto por el EOT del municipio.
- iv) Dentro de los quince (15) días siguientes a la elaboración del censo, las entidades deberán garantizar la vacunación de los habitantes del barrio La Esmeralda de Villagarzón – Putumayo, para al menos las patologías denominadas fiebre amarilla y dengue, sin perjuicio de las demás que resulten necesarias a partir del perfil epidemiológico elaborado.

Para ello, la E.S.E. HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DE VILLAGARZÓN y las Secretarías de Salud del municipio de Villagarzón y de la Gobernación de Putumayo, prestarán todo el apoyo necesario para tal fin.

11.2. ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - **UNGRD**, en asocio con el **Gobernador de Putumayo** y el **Alcalde del municipio de Villagarzón** que, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, realicen el análisis y evaluación de los factores de riesgo de los habitantes del barrio La Esmeralda, el cual, de conformidad con el numeral 4 de artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, deberá contener al menos:

- La identificación de las causas y fuentes de riesgo.
- La identificación de sus consecuencias y análisis de probabilidad de que dichas consecuencias se materialicen.
- Efectos sociales, ambientales y económicos actuales y potenciales; para estos últimos además deberá determinar el grado de probabilidad.
- Estimación potencial de daños y pérdidas potenciales.
- Definición de tipo de intervención y alcance de la reducción del riesgo.

Vencido el término otorgado, o elaborado el análisis, lo primero que ocurra, deberán proceder con su ejecución o implementación inmediata. Además, deberán realizar seguimiento permanente a su cumplimiento.

11.3.- EXHORTAR al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR para que realice un censo los niños, niñas y adolescentes del barrio La Esmeralda, en el que se clasifiquen por curso de vida, a saber: primera infancia (0-5 años), infancia (6-13 años) y adolescencia (14-17 años).

A través de dicho censo evalúe la necesidad de formular un Plan Específico para la Recuperación de la población menor de edad según su clasificación, en el que se incluyan las actividades para atender las necesidades relacionadas con nutrición, salud física y mental, educación, recreación, cultura y deporte, a partir de la identificación de factores de riesgo.

Para el cumplimiento de lo anterior, deberá articularse con los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Comuníquesele por Secretaría.

11.4.- EXHORTAR a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, a través de su Defensoría Delegada para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres, brindar acompañamiento a la población del barrio La Esmeralda con la finalidad de adelantar acciones que propendan por la garantía y/o restablecimiento de sus derechos a partir de enfoques preventivo, garantista, territorial, diferencial e interseccional, en articulación con las direcciones nacionales y defensoría delegadas a las que haya lugar, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 0669 del 11 de junio de 2025 suscrita por la Defensora del Pueblo.

Comuníquesele por Secretaría.

12.- Cumplido lo anterior y vencido los términos dispuestos, deberá *ingresar* el expediente al Despacho para resolver sobre su trámite.

Notifíquese y cúmplase,

(firmado electrónicamente en SAMAI)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado