



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA DE DECISIÓN

Magistrada Ponente: Ana Margoth Chamorro Benavides

Santiago de Cali, veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

SENTENCIA No. 27

Asunto:	SENTENCIA
Radicación:	76109-33-31-002-2008-00071-01
Acción:	ACCIÓN DE GRUPO
Accionante:	AZARIAS ALOMIA RIASCOS Y OTROS
Accionados:	MINTRANSPORTE Y OTROS
Instancia:	SEGUNDA
Tema:	Responsabilidad del Estado por los daños causados al grupo por fenómeno de remoción en masa ocurrida el 12 de abril de 2006 en el río Dagua en la vía ALEJANDRO CABAL POMBO.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala de Decisión a emitir sentencia de segunda instancia en consideración al recurso de apelación interpuesto por el apoderado de los accionantes contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, el día 25 de septiembre de 2018 mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES.

1. LA DEMANDA.

En escrito presentado el día 14 de Abril de 2008 el Señor Azarías Alomia Riascos y Otros, por conducto de apoderado judicial, formularon acción de grupo contra la Nación- Ministerio del Transporte, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio del Interior y de Justicia- El Departamento del Valle del Cauca, el Instituto Nacional de Vías INVIAS, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y el Municipio de Buenaventura, para obtener reparación del daño causado con los sucesos ocurridos el día 12 de abril de 2006 en la carretera ALEJANDRO CABAL POMBO (BUENAVENTURA-BUGA -CALI).

1.1. FUNDAMENTOS FÁCTICOS.

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones se narraron básicamente los siguientes:

1.- El día 12 de abril de 2006 los habitantes de los caseríos Bendiciones, kilómetro cuarenta, Zaragoza, Triana (Boquerón), la Laguna, el Palillo y otros aledaños de la vía Alejandro Cabal Pombo del Distrito de Buenaventura, fueron sorprendidos por una avalancha de lodo, tierra, agua, piedras y árboles, la que destruyó sus viviendas, cultivos (huertos caseros), criaderos de peces, centros turísticos,

galpones de gallinas o cerdos, siendo además lesionados ocasionando pérdidas de vidas humanas.

2.- Las autoridades nacionales, departamentales y municipales, declararon zona de riesgo los mencionados lugares y autorizaron la evacuación inmediata de más de setecientas personas, quienes fueron llevados a albergues habilitados en el municipio de Buenaventura.

3.- Los damnificados fueron relacionados en una lista elaborada por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de Buenaventura, la cual se efectuó por sectores¹.

4.- Con ocasión de lo sucedido el 12 de abril de 2006 el Instituto Nacional de Vías "INVÍAS" derribó varias viviendas que se encontraban en zona de alto riesgo con el objeto de recuperar la vía: las viviendas de los señores ADELAIDA RIASCOS ANOMÍA, HERMINIO HINESTROZA Y ROSA MARÍA DELGADO, PROSPERO VALENCIA MINA Y MARÍA SONIA GALLEGO, TELMO GUACHETA SÁNCHEZ Y SELEIMA GUACHETA RIASCOS, RAFAEL CHACÓN LA TORRE Y CARMEN LLARELIS SANTOS, MARTÍN EMILIO MOLINA PÉREZ, LIBIA MARÍA PÉREZ, BLANCA NUBIA MERICHAN, JULIO ROBERTO LÓPEZ SANTA FE, JOSÉ DEMERCIO RIASCOS Y TEODULIA VIVEROS GARCÉS, ANA COLOMBIA MINA VALENCIA Y AZARIAS ALOMÍA RIASCOS.

5.- La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Ministerio del Interior y de Justicia) para la atención de la calamidad acontecida en el municipio de Buenaventura elaboró un plan de acción específico, en el cual se estableció que en la zona afectada la población desarrollaba entre otras actividades económicas la agricultura, minería, forestal y servicios complementarios a la cadena turística.

6.- En el plan de acción referido se señaló que en la zona afectada llovió intensamente por once horas, lluvia equivalente a 153 mm³/mta², agua que según datos de la C.V.C. cae en la ciudad de Manizales durante un año, se manifestó que el sector era altamente escarpado con riachuelos y quebradas de recorrido rápido y corta extensión, los cuales debido a la lluvia saturaron los terrenos, ocasionando la avalancha, que a su vez con sus residuos estrangulaban el cauce del río DAGUA, produciendo un represamiento el cual generó su desbordamiento arrasando aguas abajo con personas, viviendas, vehículos, entre otros, situación que conllevó al cierre de la vía Alejandro Cabal Pombo por más de 7 días, afectando el comercio internacional, ocasionando pérdidas económicas.

7.- En consideración con lo anterior, el Ministerio del Interior, mediante Resolución No. 16 del 17 de abril de 2006, conforme lo establecido en el artículo 48 del Decreto Ley 919 de mayo de 1989, declaró la situación de calamidad pública y reconoció la afectación en el Departamento del Valle del Cauca.

8.- En el informe efectuado por la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia, con apoyo de la Dirección Ambiental Regional Pacífico Oeste, se plantearon como causas del movimiento de masa las siguientes dos hipótesis:

¹Hipótesis 1: Los estrechos cauces de las quebradas establecidas en la red hidráulica (estructura detritica) colapsaron ante el exceso de volúmenes de agua recibida en un periodo de tiempo continuo (48 a 72 horas) y sobredimensionadas en sus últimas diez horas por un torrencial aguacero. Esto destrozó la capacidad de

403

Integración y participación de las aguas subterráneas (acuíferos y zonas saturadas de manera artificial) a las aguas
superficiales y la poca permeabilidad de las lavas al flujo de la sub-región provocando los deslizamientos

Parágrafo 2. La permeabilidad de las lavas en la zona, la presencia de entidades públicas al igual que las
terceras, de orden nacional, como la producción pública (algunas lavas) debieron haber sido
superficiales de las lavas, considerando con esto el volumen de lavas que colapsaron los acuíferos, cauces de las
derrumbes provocando el avance de las lavas (deslizamientos) y voladuras de lava que constituyeron
las avalanchas página 34)

10.- La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C., como consecuencia de la avalancha o movimiento en masa del 12 de abril de 2006 en la vía Alejandro Cabal Pombo, en el marco de su competencia ambiental realizó un informe técnico radicado con el No. 660-11208 - 2006-01 sobre las causas del evento.

1.2. PRETENSIONES.

La demanda integrada contiene las siguientes pretensiones

1° Que se declare que la NACIÓN, MINISTERIO DEL TRANSPORTE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS, LA CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, EL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA, son administrativamente responsables de los daños y perjuicios sufridos por los señores(as) antes indicados en el libelo de la demanda por los sucesos del día 12 de abril de 2006 acaecidos en la vía (carretera) ALEJANDRO CABAL POMBO (BUENAVENTURA-BUGA -CALI)

2°. Que como consecuencia obligada del anterior pronunciamiento se condene solidariamente a los demandados pagar a mis patrocinados las siguientes indemnizaciones por los daños causados:

POR PERJUICIOS MORALES SUBJETIVOS.

A) Que se condene a los demandados antes citados a pagar por perjuicios morales subjetivos a cada uno de los demandantes correspondientes a los miembros de los diferentes grupos de familias, el valor de CIENTO SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES al momento del fallo definitivo: GRUPOS DE FAMILIAS DAMNIFICADAS².

B) Que se condene a los demandados pagar por PERJUICIOS MORALES SUBJETIVOS a cada uno de los demandantes por el fallecimiento de los señores (as)s: PLUTARCO POTES MINA, NIEVE MINA CAICEDO ANA MILENA MINA LÓPEZ, ROSA NIEVE MINA LÓPEZ, JUANA LÓPEZ ANGULO, PROSPERO RIASCOS RIASCOS, WILLINTONG LÓPEZ ANGULO, JOSÉ RAMIRO MINA LÓPEZ, JOAQUÍN VALENCIA BALANTA, LAURA RIASCOS DE SUAREZ, INGRID YINETH LUCUMI, LUIS ALFONSO CANGA GARCÍA, PERSIDES BALANTA GARCÉS y de los menores JUAN CARLOS VALLECILLA, ISA CATHERINE CANGA TORRES correspondientes a los diferentes grupos de familias³:

C) PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES POR LA VARIACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA O DE EXISTENCIA. Que se condene a las entidades demandadas pagar a cada uno de los actores relacionados en el libelo de la demanda el valor de DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES para cada uno por la variación de sus condiciones de vida a raíz de la negligencia de las entidades estatales y territoriales en el mencionado desastre natural.

D) POR LOS PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES POR LA INTERRUPCIÓN DE LA VIDA ESCOLAR Y DE FORMACIÓN DE LOS MENORES QUE RELACIONAMOS A CONTINUACIÓN⁴: Que se condene pagar a cada uno de los siguientes menores el valor de DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES por interrupción a la vida escolar y de formación a los menores correspondientes a los grupos familiares relacionados a continuación: (...).

E) PERJUICIOS POR EL DAÑO CULTURAL Y SOCIAL: Que se condene a las entidades demandadas pagar cada uno de los actores indicados en el libelo de la demanda el valor de CIENTO SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES, por el daño cultural y social causado con el desastre natural.

DAÑO EMERGENTE

- a) El Valor de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$30.000.000 para cada grupo familiar por viviendas perdidas en el suceso por cada uno de los grupos farmacopea.
- b) El valor de TREINTA MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$30.000.000 para cada grupo familiar por pérdida de los cultivos de pan coger y de las plantas medicinales (o farmacopea).
- c) Por la pérdida de los bienes domésticos para cada grupo familiar (cama, estufas, muebles, camas, televisores, etc) el valor de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$10.000.000 por la pérdida de los bienes domésticos.
- d) El valor de DIEZ MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$10.000.000 por el daño emergente de herramientas de trabajo para cada grupo familiar.
- e) Que se condene pagar a la señora MARÍA ELENA PINZÓN NIETO por el daño emergente la suma de UN MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$1.200.000.000, por el deterioro parcial y reparación del balneario EL PARAÍSO.
- f) Que se condene pagar al señor FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ RAMÍREZ por el daño emergente la suma de CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$160.000.000 por el deterioro total del balneario los CHORROS.

LUCRO CESANTE

- a) Que se condene a las mencionadas instituciones pagar a los damnificados víctimas directas que pertenecían a la población económicamente activa (tanto hombres como mujeres) el lucro cesante causado por la pérdida de su actividad laboral que correspondía a la agricultura, minería y pesca, y lavada de vehículos, el valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$55.000.000 para cada uno(a) y el lucro cesante causado, la suma de CUARENTA MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$40.000.000 por la pérdida del provecho o de la utilidad dejada de percibir por sus cultivos de pan coger y de la farmacopea, para cada uno de los damnificados ubicados en el sitio del desastre.
- b) Que se condene pagar a la señora MARÍA ELENA PINZÓN NIETO, por el lucro cesante causado, la suma de SEIS MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$6.000.000.000, o el valor que establezca el perito al momento del fallo y al señor FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ RAMÍREZ, la suma de MIL CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL, \$1.400.000.000, desde el momento del hecho hasta el momento del fallo definitivo, o la suma que establezca el perito al momento.

2°. Que se ordene a las autoridades respectivas la ejecución de la sentencia de conformidad con los artículos 176 y 177 del Código Contencioso administrativo.

3°. Que se ordene actualizar los valores de sumas liquidas resultantes del daño emergente de conformidad con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

4°. Que se condene en costas y agencias en derecho a las entidades demandadas."

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El apoderado judicial de la Parte Actora invoca como fundamentos de derecho los artículos 3, 5, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la ley 472 de 1998 y las siguientes normas constitucionales: el preámbulo de la constitución nacional vigente y los artículos 1, 2, 4, 5, 11, 13, 88 y 90 de la Constitución Nacional; la ley 46 de 1988 y los decretos 919 de 1989 y decreto ley 93 de 1998; el artículo 16 de la ley 446 de 1998.

A folio 73 del Cuaderno Principal 3, del escrito de demanda, el abogado del caso enunció:

"La responsabilidad de las diferentes entidades del Estado Colombiano demandadas en esta acción se hará metodológicamente y jurídicamente

404

teniendo en cuenta la competencia y funciones de cada una en cuanto a la prestación del servicio público de prevención, reducción y mitigación de desastres naturales o antrópicos y en el desarrollo o ejecución de las obras para mitigar el impacto de las amenazas o riesgos, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad social en que se encontraba la población del tramo tres de la mencionada vía. Por lo tanto la demanda se fundamenta en el sistema nacional de prevención y atención de desastres de conformidad con la Ley 46 de 1988 y en el Decreto 919 de mayo de 1989 y el plan nacional para la atención y prevención de desastres Decreto Ley 93 de 1998, normas de orden público y obligatorio cumplimiento".

En el libelo inicial se atribuye responsabilidad porque pese a que se habían realizado varios estudios y las autoridades tenían pleno conocimiento de las amenazas y riesgos que se cernían sobre la población asentada en la zona de desastre, por los antecedentes de movimientos en masa y deslizamiento en época invernal pasada, no tomaron medidas de prevención y mitigación de los riesgos y amenazas tanto para los usuarios de la vía como para los asentamientos humanos, lo cual constituye omisión, especialmente la declaración de zona de riesgo; la implementación de alertas tempranas, el monitoreo de cuencas y de estabilidad de taludes; la socialización de la amenaza, riesgos y vulnerabilidad social a la comunidad; medidas de evacuación o reubicación. Por el contrario, se "legalizaron" los asentamientos mediante construcción de infraestructura de servicios públicos.

Al Ministerio de Transporte-INVIAS además le atribuye falla por deficiencia de la infraestructura vial porque las secciones hidráulicas (drenajes) fueron insuficientes para drenar el agua y el lodo.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC**, dentro de término legal, contestó la demanda oponiéndose a la totalidad de pretensiones. Afirmó haber cumplido a cabalidad con las funciones constitucionales y legales establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Señaló que realizó convenios, contratos y estudios con entidades públicas en beneficio del medio ambiente, la comunidad y la conservación de los recursos naturales, ejecutando actividades de prevención, reducción y mitigación de riesgos, refiriéndose específicamente al convenio interadministrativo No. 168 de diciembre 31 de 2003, suscrito con la Universidad del Valle para la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en el Valle del Cauca, entre las que se encuentran las del río Dagua, Anchicaya y Cálama, así como el convenio de asociación No. 106 de 2004 celebrado con la Fundación San Cipriano, la Universidad del Pacífico y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, el cual tenía como objeto aunar esfuerzos, recursos económicos y técnicos para implementar actividades concertadas respecto al manejo ambiental de los ríos San Cipriano y Escalerete, entre otros. Presentó la excepción de inexistencia de causa que haya generado perjuicio. (Fls 208 a 245 del C 3 Principal y 246 a 603 C 4 principal.)

El **Distrito de Buenaventura** contestó oportunamente la demanda oponiéndose a las pretensiones. Señaló que de conformidad con la ley 136 de 1994, el ente territorial no es el responsable de los eventos mencionados en esta acción. (Fls. 619 a 622 C 4 Principal)

ambiente, uso del suelo, ordenamiento urbano, seguro, responsable de la ejecución de proyectos relacionados con atención y prevención de desastres. Interpuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, fuerza mayor o caso fortuito y culpa exclusiva de la víctima. (Fls. 624 a 640 y 668 a 683 C 4 Principal.)

El **Ministerio de Transporte** también se opuso oportunamente a la demanda. Expresó que no le asiste responsabilidad respecto de los hechos relatados en el libelo demandatorio por cuanto es un organismo eminentemente regulador, planificador y normativo del sector transporte. Afirmó que las entidades encargadas de la ejecución de los estudios, programas, construcción, conservación y mantenimiento de las carreteras nacionales, son el Fondo Vial Nacional, el Instituto Nacional de Vías INVIAS y el Distrito de Buenaventura. Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, caducidad de la acción, inexistencia de la obligación e inexistencia de responsabilidad. (Fls. 648 a 660 C 4. Principal.)

El **Instituto Nacional de Vías** contestó oportunamente la demanda y se opuso a ella. Señaló que su objeto es la ejecución de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de Carreteras, primaria y terciaria y en consideración a ello suscribió en el año 2004 el contrato No. 1877 con el Consorcio Progreso Buga, por valor de \$67.177.497.920 con el objeto de realizar el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Buenaventura - Buga del corredor vial del Pacífico (Incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 40 tramo 4001. Afirmó que de igual manera suscribió el contrato No. 1948 con el Consorcio Ingeniería de Proyectos Ltda - José Manuel Guardo Polo, por valor de \$4.912.623.103, con el objeto de llevar a cabo la interventoría del contrato 1877 y que el sector en donde ocurrieron los hechos del 12 de abril de 2006 se encontraba a cargo del Consorcio Progreso Buga. Expresó que para la época de los hechos no recibió órdenes del Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Emergencias para ejecutar programas en la zona. Señaló que es de conocimiento público que los accionantes durante muchos años, incluso antes de la avalancha, ejecutaban actividades de ganadería, agricultura y minería en las zonas de ladera. Propuso las excepciones de inexistencia de fundamento legal para demandar, falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de responsabilidad, culpa exclusiva de la víctima, compensación y la genérica. (Fls. 90 a 115 C.5. Principal.)

El **Ministerio del Interior**, a su turno, igualmente contestó oportunamente la demanda oponiéndose a la totalidad de las pretensiones. Señaló que en el Decreto 919 de 1989 están claramente explicadas las funciones que cumple la Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, dependencia del Ministerio del Interior, la cual cumple específicamente una labor de coordinación entre las diferentes entidades que componen el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, sin corresponderle actividades directas de planeación y ejecución de obras de infraestructura tendientes a evitar desastres en zonas de alto riesgo, labor que en primera instancia corresponde a las autoridades municipales y regionales. Con base en ello propuso las excepciones de inexistencia del derecho y falta de legitimación en la causa por pasiva. (Fls. 36 a 46 C. 7. Principal.)

El Departamento del Valle del Cauca no contestó la demanda.

4. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca llamó en garantía a la Previsora S.A. Compañía de Seguros en razón a la póliza de seguro de responsabilidad extracontractual No. 1002598 que cubre desde el 31 de mayo de 2005 hasta el 31 de mayo de 2006. (Fls. 1 y 2 C. 1 llamamiento en garantía). A través de auto 068 del 24 de abril de 2009 fue aceptado el llamamiento. (Fls. 24 a 26 C. 1 llamamiento en garantía).

La Previsora S.A. Compañía de Seguros contestó el llamamiento y se opuso a las pretensiones de la demanda. Alegó que los hechos no comprometen la responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y propuso las excepciones de inexistencia de responsabilidad del ente demandado, culpa de terceros, innominada, inexistencia de obligación por pago total, límite de la suma prescripción del llamado en garantía e **inexistencia de obligación contractual por falta de cobertura**. (Fls. 28 a 43 C.1 llamamiento en garantía).

De otra parte, el Instituto Nacional de Vías llamó en garantía a QBE Seguros S.A. antes Compañía de Seguros Central de Seguros S.A., en razón a la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 120100000432 con vigencia desde el 17 de septiembre de 2005 al 18 de septiembre de 2006 y a los integrantes del Consorcio Progreso Buga integrado por CADSA Gestiones y Proyectos S.A., Lobo Guerrero Construcciones Limitada, CONCREARMADO LTDA, LAVICOL LTDA, Reyes y Riveros Ltda, GEOFUNDACIONES S.A., Sociedad Melo y Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda, CEIC LTDA, Constructora Castell Camel Ltda., Constructora Precomprimidos S.A. y Consultores Civiles e Hidráulicos Ltda, por haber suscrito el contrato 1877 del 19 de noviembre de 2004 cuyo objeto era el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Buenaventura – Buga del Corredor vial del Pacífico (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo, vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 40 Tramo 4001. A través de **auto 069 de 24 de abril de 2009 fueron aceptados los llamamientos de garantía** (Fls 76 a 81 C.2 llamamiento en garantía).

El día 9 de Junio de 2009 el Juzgado 31 Administrativo de Bogotá notificó personalmente al representante legal de la Compañía de Seguros QBE SEGUROS S.A. el auto de 24 de Abril de 2009 referido. (Fl 154 C2 llamamiento en garantía), a raíz de ello, a través de apoderado judicial, el día 12 de junio de 2009 interpuso recurso de apelación contra la citada providencia. (Fls 122 a 125 C2 llamamiento en garantía). Cabe destacar que el a quo, en auto de 28 de Julio de 2009, concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación (Fl. 23 C3 llamamiento en garantía) y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en auto de 18 de noviembre, en aplicación de los principios de economía procesal y celeridad, dispuso ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen para que surtiera la notificación personal del auto del 24 de abril de 2009 respecto de todas las entidades de las cuales se aceptó el llamamiento en garantía a fin de poder resolver en una sola actuación de segunda instancia todos los recursos que se pudieren interponer contra el auto. (Fl. 262 a 263 C3 llamamiento en garantía). El Juzgado recibió el expediente el 1º de diciembre de 2009, tal y como se acredita con la constancia secretarial vista a folio 265 del Cuaderno 3 llamamiento en garantía, no realizó otra actuación al respecto, y en la sentencia de 25 de mayo de 2018 incluyó un acápite como cuestión previa para saneamiento de la siguiente:

Que el recurso de apelación interpuesto por QBE SEGUROS contra el auto 069 del 24 de abril de 2009, donde se aceptó llamamiento en garantía, no fue resuelto de fondo por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, quien a pesar de admitir dicho recurso en auto del 18 de noviembre de 2009, decidió no darle trámite, dada la falta de notificación de dicha providencia a todas las entidades llamadas en garantía, esto con el fin de resolver los recursos de todos los vinculados en caso de ser interpuestos, no obstante lo anterior, una vez notificados todos los llamados en garantía y contestados las mismas, el proceso nunca fue devuelto al Tribunal para resolver de fondo dicho recurso.

En esas circunstancias, es claro para el Despacho, que la presente situación no constituye una nulidad procesal que impida emitir la presente sentencia, toda vez que no se encuentra descrita en el artículo 133 del C.G.P., como tal, por ende, la situación aquí presentada, se constituye en una irregularidad procesal la cual, al no haber sido recurrida en la siguiente etapa del proceso por la parte afectada, es decir por QBE SEGUROS, se entiende por subsanada de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del mismo artículo.

Además de presentar el recurso de apelación, la Compañía de Seguros QBE SEGUROS S.A. contestó de manera oportuna el llamamiento en garantía. Manifestó atenerse a los resultados del proceso. Coadyuvo las excepciones presentados por la demandada y adicionó las excepciones de inexistencia en la falla del servicio, caducidad, ausencia de perjuicios reclamados, límite de cobertura de la póliza, genérica. (Fis 136 a 141 C2 llamamiento en garantía).

Finalmente, el Instituto Nacional de Vías llamó en garantía al Consorcio Progreso Buga Integrado por CADSA Gestiones y Proyectos S.A., Lobo Guerrero Construcciones Limitada, CONCREARMADO LTDA, LAVICOL LTDA, Reyes y Riveros Ltda, GEOFUNDACIONES S.A., Sociedad Melo y Álvarez Proyectistas y Constructores Asociados Ltda., CEIC LTDA, Constructora Castell Camel Ltda., Constructora Precomprimidos S.A., Consultores Civiles e Hidráulicos Ltda. Los llamados contestaron oportunamente el llamamiento en garantía oponiéndose a éste al considerar que no existe un vínculo jurídico que permita relacionarlos con los hechos materia de la demanda. Interpuso las excepciones de fuerza mayor o caso fortuito, culpa de las víctimas y falta de legitimación en la causa por pasiva. (Fis. 157 a 171 C.2. llamamiento en garantía)

5. SENTENCIA APELADA.

Mediante sentencia de 25 de septiembre de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura negó las pretensiones de la demanda. De la providencia se resalta:

"Sobre el eximente de responsabilidad denominado como fuerza mayor, el máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, determinó que cuando se presentan hechos de la naturaleza, como es el caso, las entidades estatales, pueden ser eximidas de responsabilidad si prueban que dichos eventos naturales no podían preverse y/o resistirse, entendiéndose como imprevisible lo que es fuera de lo común, e irresistible, lo inevitable aun con la diligencia, cuidado, prudencia y pericia que la autoridad pudo tener.

Siguiendo la línea de la jurisprudencia anteriormente mencionada, debe decirse que en el expediente se encuentra ampliamente acreditado tanto en los periódicos, en los informes técnicos, testimonios y sobre todo en el plan de acción específico para la atención de la calamidad acontecida, realizado por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, que el 12 de abril de 2006, entre los kilómetros 30 a 46 de la carretera Alejandro Cabal Pombo que conduce a Buenaventura, ocurrió una avalancha y posteriormente una inundación en la cual 37 personas perdieron la vida y 700 más salieron damnificadas al ser arrasadas más de 100 viviendas y más de 180 vehículos, situación que permite determinar la existencia de uno de los requisitos para endilgar responsabilidad al Estado, el cual es el daño, elemento que

de probarse el nexo causal será evaluado de forma individual para cada demandante.

Por otra parte, también se encuentran probadas, en los artículos 1 y 2 del Decreto 979 del 1 de mayo de 1989 "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres", las obligaciones jurídicas que tenían las entidades demandadas como integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, de integrar esfuerzos públicos y privados para realizar planes, programas, proyectos y acciones específicas de prevención, de garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos indispensables para tal efecto y de definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos que la integran en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de calamidad.

Ahora bien, una vez analizado el acervo probatorio, el Despacho determina, que en efecto las entidades demandadas incurrieron en ciertas faltas o fallas en el cumplimiento de sus obligaciones porque las avalanchas sucedidas en los años 1989 y 1990, debieron servirles como factores de riesgo para prevenir nuevos movimientos de masa, por lo que debieron integrarse para conformar un plan, programa o proyecto que corrigiera y previniera nuevos desastres siguiendo todas las recomendaciones realizadas en el estudio de vulnerabilidad de la carretera elaborado por la Universidad del Cauca y en el informe final preliminar presentado por el Consorcio Progreso Buga, para la ejecución del Contrato No. 1877 de 2005. (Negrillas fuera de texto).

En efecto, en dicho documento se establecieron los mecanismos de falla encontrados en cada sector de la vía Alejandro Cabal Pombo y las medidas correctivas que se debían realizar en ejecución del contrato pactado, consistentes en la recuperación de cunetas y alcantarillas dañadas, construcción de zanjas y muros, y siembra de árboles, obras que además de no seguir las recomendaciones realizadas tanto por INGEOMINAS como por la Universidad del Cauca no fueron ejecutadas o al menos no obra documento alguno que demuestre la ejecución de las mismas tendientes a prevenir nuevas avalanchas e inundaciones.

No obstante lo anterior, aunque se encuentre probado el daño colectivo, los deberes jurídicos que tenían las entidades demandadas sobre el asunto y el incumplimiento de ciertos deberes, debe recordarse que, como se dijo no es suficiente que se prueben estos elementos, sino que también es necesario probar que esos incumplimientos tuvieron incidencia en la producción del daño y/o que no existió una causal exonerativa de responsabilidad como lo es la fuerza mayor.

En esa dirección, es necesario contrastar las falencias de las entidades accionadas con todos los agentes causantes de la avalancha, expuestos en los informes realizados por la CVC, en los estudios de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, en los testimonios técnicos realizados por el matemático ELKIN DE JESÚS SALCEDO HURTADO, el geólogo GABRIEL PARIS QUEVEDO, y el Ingeniero Civil CARLOS HERNÁN LONDOÑO ESTRADA, a fin de clasificarlos y determinar si son antecedentes, condiciones del entorno o verdaderas causas preponderantes o suficientes para provocar el daño, atendiendo a lo expuesto en la teoría de la causalidad adecuada anteriormente mencionada.

La primera situación relacionada con **las características naturales del área** como son los suelos arcillosos, las pendientes con ángulos de inclinación alto, la humedad, las fallas tectónicas y la alta pluviosidad, no debe considerarse como una de las causas preponderantes para ocasionar el daño ocurrido en abril de 2006 sobre la carretera que conduce a Buenaventura, pues como lo manifestó el matemático y lo reafirmó el geólogo, son fenómenos que facilitan la producción de avalanchas y más aún cuando dichas condiciones son variables debido a la intervención de la comunidad al ejercer diariamente la minería, aserrería, agricultura y

psicultura (actividades antrópicas), pero por sí solas no son suficientes para generar el daño, tanto es así que tuvo que llover en cantidades sobrenaturales para poder generarse el desastre al menos en magnitud en que se presentó.

En cuanto a la indebida construcción de la carretera y sus secciones hidráulicas, debe decirse que esta no es una causa preponderante para generar el daño sino que es un antecedente o una condición que contribuyó junto con otros factores a la producción del mismo, ya que debe recordarse que dichas secciones hidráulicas junto con la carretera fueron construidas y diseñadas tal como lo dijo el geólogo GABRIEL PARIS QUEVEDO, para un tráfico elemental de los años 70 a un flujo vehicular pequeño, situación que había cambiado considerablemente para las condiciones del clima, tomar como causal del daño las insuficientes secciones hidráulicas de la vía sería aplicar la teoría de la equivalencia de condiciones y decir que la culpa de la catástrofe fue la construcción de la vía porque si no se hubiese realizado nunca hubiese ocurrido el desastre.

Respecto a la ubicación de la población en la zona de riesgo y las actividades antrópicas, tampoco pueden considerarse como causas preponderantes para ocasionar el daño, porque esta situación no contribuye a la generación del mismo, en tanto que en caso de no estar ubicados en ese lugar, de todos modos se hubiese presentado el desastre, no obstante en algunos eventos extremos, podría llegar a constituirse en un eximente de responsabilidad del Estado por culpa de la víctima, pues a pesar de tener conocimiento de la situación de riesgo por los antecedentes, las crecientes y otros fenómenos que se presentaban continuamente, la población nunca dejó de asentarse en esta zona asumiendo conductas que contribuyen a la producción del daño no solo por el hecho de ubicarse en el sector, sino por las acciones antrópicas que ahí ejercían como lo era la tala de árboles, la minería, la agricultura, la piscicultura, los bañeros, entre otros.

En cuanto a la inadecuada ubicación de las poblaciones en el área de conos aluviales, es decir en zonas de alto riesgo, debe decirse que el Consejo de Estado en casos similares ha manifestado que son conductas de la víctima que contribuyen a la producción del daño, razón por la cual en casos de la naturaleza dependiendo de las situaciones que ocasionaron la tragedia se ha declarado la concurrencia de culpas o se ha exonerado a la entidad estatal respectiva de responsabilidad.

Caso contrario sucede con las precipitaciones que se presentaron el día de la tragedia, ya que esta sí puede considerarse como una causa preponderante para ocasionar el daño, tal como lo manifestaron la Dirección de Prevención y atención de desastres en el plan de acción específico para la atención de la calamidad acontecida en el municipio de Buenaventura realizado el 15 de abril de 2006; la CVC en los conceptos técnicos realizados el 4 y 8 de mayo de 2006; y los testimonios técnicos del matemático ELKIN DE JESÚS SALCEDO HURTADO, del geólogo GABRIEL PARIS QUEVEDO, y del Ingeniero Civil CARLOS HERNÁN LONDOÑO ESTRADA, son claros en determinar que la pluviosidad generada entre el 11 y el 12 de abril de 2006, generó una sobresaturación de humedad causada por la cantidad ($153\text{mm}^3/\text{mts}^2$) y la persistencia (once horas) de lluvia extranormal, equivalente según la dirección de prevención y atención de desastres a "toda el agua que cae en Manizales durante un año".

De acuerdo a lo anterior, genera incertidumbre el hecho de hasta qué punto los 70.000mm^3 de lodo que cayeron al río Dagua desprendidos como consecuencia de los $153\text{mm}^3/\text{mts}^2$ de lluvia segregados aquel día como un evento extraordinario o descomunal, hubieran podido ser detenidos si la administración hubiese construido unos puentes más grandes o unas secciones hidráulicas de mayor capacidad, es decir, queda en duda si la falla o falta de cuidado en los deberes jurídicos endilgados a las entidades demandadas influyeron en la causa predominante del daño o si por el contrario se presentó la causal de eximente de responsabilidad como lo es la fuerza mayor.

Es decir, si las recomendaciones realizadas por INGEOMINAS y por la Universidad del Cauca, estaban pensadas para evitar en el sector del siniestro avalanchas con condiciones de humedad **altas pero normales**, en caso de haber sido acatadas por las entidades demandadas, de todos modos hubieran podido contener la fuerza de la naturaleza y evitar o disminuir el grado de la tragedia, o si de todos modos ésta habría ocurrido teniendo en cuenta que las secciones hidráulicas solo fueron una condición que contribuyó al daño, porque la avalancha no solo se dio en los cruces de las quebradas sino que se dio por desprendimientos de grandes cantidades de tierra debido a la saturación de humedad ocasionada por la extrema pluviosidad generada aquel día.

En consecuencia, al no existir prueba de la resistibilidad o de la previsibilidad del evento catastrófico, es probable que el daño sea producto de una circunstancia exonerativa de responsabilidad del Estado como lo es la fuerza mayor.

Para aclarar dicha incertidumbre, era necesario aportar al proceso una prueba técnica realizada por profesionales especializados en la materia, que determinaran hasta qué punto la omisión de las entidades estatales demandadas, influyó en el resultado final del desastre. Sin embargo, es de recordar que el apoderado de la parte demandante desistió de la práctica de dicha prueba, razón por la cual, no hay posibilidad de determinar cuáles eran las probabilidades de tal evento.

6. RECURSO DE APELACIÓN.

De manera oportuna el apoderado judicial de los accionantes interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia con el siguiente argumento:

"Las consideraciones que hace el despacho para negar las pretensiones de la demanda resultan totalmente descaminadas, sesgadas e imprecisas confusas e incongruentes frente a la *causa petendi*. Se desprende que el despacho en su razonabilidad, plantea que el problema jurídico se contrae en determinar si las entidades demandadas incurrieron en la omisión de cuidado y mantenimiento de la vía Alejandro Cabal Pombo, y si esta fue la causa de los daños ocasionados con la avalancha ocurrida el 12 de abril de 2006. Como se puede observar es el despacho el que reduce el problema jurídico en la omisión de cuidado y mantenimiento de la mencionada vía, caso contrario, cuando lo que se ha planteado en la *causa petendi*, es la imputación de responsabilidad a las demandadas **por omisión en la prevención del desastre o de la gestión del riesgo a partir de las competencias que aquellas entidades estatales tenían para actuar u obrar e impedir el desastre (...).**

De igual manera el despacho para dar soporte a su decisión se fundamenta en alguna decisión de la Sección Tercera del Estado, que en sus pronunciamientos, cuando ha absuelto al Estado por hechos de la naturaleza ha sostenido durante un largo periodo, "que la imputación recae, en su totalidad sobre la naturaleza, al encontrarse el Estado en un hecho de fuerza mayor" y así se pronunció en la sentencia No. 6639 del 24 de junio de 1994, que definió (...):".

Los anteriores criterios con los cuales se ha absuelto a la administración pública por los hechos de la naturaleza, han sido controvertidos en mi monografía de grado de la maestría en responsabilidad civil y del Estado sustentada en la Universidad Externado de Colombia, bajo el título "LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS DAÑOS DERIVADOS DEL DESASTRE EN BENDICIONES BUENAVENTURA, EL 12 DE ABRIL DE 2006". En esta investigación nos preguntamos, si el problema jurídico debe plantearse en relación con el fenómeno natural en sí mismo considerado o en relación con la prevención del desastre. Es decir si la irresistibilidad como un elemento de la fuerza mayor habría que profesarla desde el punto de vista del fenómeno natural o del desastre. Cabe preguntarse también, si el concepto de desastre natural, es correcto y aceptado por los teóricos de la gestión

del riesgo. Sobre estos aspectos es donde discrepamos, de la posición asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Cuando parte en el análisis de la responsabilidad, desde el punto de vista del fenómeno natural y no del desastre, como un efecto del mismo, al expresar **que el desastre natural era predecible pero irresistible**, como se dijo en la sentencia sobre el desastre de Armero, cuando nunca hubo medidas de prevención o plan de contingencia a pesar del conocimiento que se tenía del riesgo que corría la población en el entorno del volcán Nevado del Ruiz. Lo irresistible tenía que observarse en relación con las medidas de prevención que podían haberse tomado y no del fenómeno natural, "la avalancha". Es decir en la prevención del desastre, en orden a que a pesar de las medidas tomadas, el desastre se generó, es decir si se tomaron las medidas de prevención era imposible evitar el desastre, no el fenómeno natural.

Por otra parte cuestionamos la epistemología del concepto "desastre natural", utilizado por el máximo tribunal administrativo al tratar dicha responsabilidad, puesto que ha sido un ingrediente del análisis de la responsabilidad, al confundir en esta categoría tanto el contenido del término fenómeno natural y del término desastre y es por esto que la fuerza mayor se analiza desde el punto de vista del fenómeno natural y no del desastre.

En otro contexto del análisis encontramos que en fallos recientes, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha variado la postura, al producir decisiones condenatorias al Estado al hacer el análisis de la responsabilidad por hechos de la naturaleza a partir de la falla del servicio por omisión en la prevención del desastre y no del fenómeno natural o del concepto confuso de desastre natural, el cual ha sido replanteado por la denominación "hecho de la naturaleza". Criterio que compartimos, como lo dijimos atrás, la imputación o exoneración de la responsabilidad, en este campo debe hacerse desde el punto de vista de la prevención o gestión del riesgo y no del fenómeno natural. Es decir el análisis de la imputación o exoneración de la responsabilidad por fuerza mayor debe hacerse desde el punto de vista de la prevención y no del fenómeno natural. Lo que significa que la irresistibilidad como elemento de la fuerza mayor, debemos predicarla de la prevención del desastre y no del fenómeno natural como lo hizo la jurisdicción administrativa en el pasado.

El Estado Colombiano como en muchos países del mundo en la evolución de la responsabilidad de la administración pública en su relación contractual y extra-contractual con los administrados, ha pasado por una etapa de irresponsabilidad. Verbigracia, por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por error jurisdiccional, por la privación injusta de la libertad, por la función legislativa, por el acto administrativo ilegal, etc. Asimismo en las acciones por desastres naturales, al considerar que la "responsabilidad recaía en su totalidad sobre la naturaleza, al encontrarse al Estado en un hecho de fuerza mayor, pues se consideraba que los "desastres naturales", eran "imprevisibles e irresistibles, confundiendo el fenómeno natural en sí mismo considerado con sus efectos, (el desastre, el hecho de la naturaleza). Así lo planteo en la sentencia del 24 de junio de 1994 la Sección Tercera del Consejo de Estado, al definir la demanda de reparación directa por el desastre del nevado del Ruiz o de Armero de Noviembre del año 1985"

La postura asumida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el año de 1994, frente a los daños derivados por desastres, ha variado sustancialmente en distintos pronunciamientos, al considerar el órgano de cierre, "que la declaración de responsabilidad es posible si se logra demostrar que las entidades demandadas incumplieron con su deber de vigilancia y cuidado y se abstuvieron de adoptar las medidas de prevención para cada caso concreto, a pesar de haber tenido conocimiento de la posible ocurrencia del hecho natural" (CONSEJO DE ESTADO Sección Tercera, Sentencia del 20 de septiembre de 2001, expediente No. 13732 M.P. Alir Hernández Enríquez). La sección Tercera del Consejo de Estado ha dicho "que en tales acontecimientos, solo puede predicarse la responsabilidad estatal en el evento en que se evidencia que se incurrió en una prestación del servicio

defectuosa, lo cual ocurre, por ejemplo, cuando las entidades competentes previeron o pudieron prever las consecuencias nocivas del fenómeno natural, y no desplegaron acciones tendientes a evitarlas" (CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre de 2007, expediente 16014, CP Mauricio Fajardo Gómez).

La prevención. El gran vacío de la decisión tomada consiste, en que, el despacho no consideró el principio de prevención, que se recoge en la ley 046 de 1988 y de los decretos 919 de 1989 y el 093 de 1981, y de la ley 388 de 1997 y que otorgan competencias sobre la prevención de los desastres a todas las instituciones del Estado, por hechos de la naturaleza o de esta función administrativa. Las normas citadas anteriormente establecen los presupuestos para ejercer la prevención de desastres por fenómenos naturales y entre los que se cuentan los siguientes: 1° Los estudios de vulnerabilidad de una determinada zona. 2° La identificación de los riesgos. 3° La socialización en la población de los riesgos. 4° Las medidas de modulación o mitigación estructurales como no estructurales para impedir el desastre. 5° El traslado de la población en inminente riesgo de desastre, en ejercicio del poder de policía administrativa. 6° La elaboración del mapa de la zona en riesgo de desastres. 7° Impedir asentamientos humanos en las laderas de las montañas o en los conos aluviales de las quebradas o ríos, en ejercicio del poder de policía administrativa.

La vulnerabilidad y el riesgo de la zona en el desastre de bendiciones y otros caseríos, se encontraba documentada, en el plan de ordenamiento territorial de Buenaventura (acuerdo 03 de 2001), en el estudio de vulnerabilidad realizado por la Universidad del Cauca, en el estudio geomorfológico, geológico, geodinámico realizado por INGEOMINAS, en el informe preliminar del Consorcio Progreso Buga, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, etc. Estos documentos contenían el conocimiento del riesgo en que se encontraba la población de sufrir un desastre por fenómenos naturales como avalanchas y remoción en masa, etc., y sin embargo, las autoridades competentes de la prevención del riesgo no actuaron con las medidas de mitigación estructurales como no estructurales para impedirlo y por ello, es que se les imputa la responsabilidad por omisión en la prevención de dicho desastre, bajo variados supuestos de imputación de la falla del servicio como, es la omisión en la posición de garante, la omisión en el ejercicio del poder de policía, la omisión en la aplicación del principio de prevención, la omisión en el cumplimiento de las cargas obligacionales establecidas en la ley y la Constitución Nacional, etc.

Otro aspecto a analizar en el fallo emitido es la causa extraña de culpa exclusiva de la víctima, a la cual se ha referido la decisión del a quo. Esta causal de exoneración no se evidencia porque a la población en riesgo nunca se le socializó dicho riesgo y además no se tomaron medidas para trasladarlos de dichos sitios a lugares más seguros, al contrario, fueron legalizados con servicios públicos de transporte, escuelas públicas, puestos de salud e iglesias. Además no existe un decreto o acta que haga constar que se haya ordenado el traslado de la población y esta se haya opuesto o no haya querido salir de la zona.

En conclusión como podemos observar el Despacho incurre en los mismos errores en que incurrió en el pasado la Sección Tercera del Consejo de Estado al estudiar el asunto desde el punto de vista del evento natural catastrófico y no de la prevención del desastre o de la gestión del riesgo. Pues es sobre esta última que podemos plantear si hubo fuerza mayor que exonera de responsabilidad después de haber realizado el ejercicio de mitigación de los efectos del evento natural. Es así como el Despacho incurre en un efecto factico en la apreciación de las pruebas, pues da por evidenciada una fuerza mayor que no existió cuando el mismo admite que no hay prueba de la resistibilidad y de la previsibilidad del fenómeno catastrófico, quiso decir de la prevención del desastre. Y se incurre además en un defecto sustancial, cuando no aplica los precedentes jurisprudenciales de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre la responsabilidad por omisión en la prevención del desastre, por eventos naturales o catastróficos."

7. TRÁMITE SEGUNDA INSTANCIA.

El 30 de Octubre de 2018, por reparto, correspondió al Despacho 11, el conocimiento de la presente acción de grupo en segunda instancia, por lo cual, mediante auto de 8 de noviembre de 2018 se admitió el recurso de apelación. (Folios 395 a 396 C.14).

II. CONSIDERACIONES

2.1. Recurso de apelación impetrado por QBE, llamado en garantía.

2.1.1. Norma procesal aplicable.

Antes de resolver el recurso, se pone de presente que debido a modificación en la integración de la Sala de Decisión a raíz de la posesión en propiedad de la Magistrada Ponente, el 18 de julio de 2018, la mayoría de Sala adoptó la siguiente postura procesal: La aplicación de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso – a los procesos iniciados antes de la vigencia de la Ley 1437 de 2011 con las acotaciones de ley.

Para el efecto se tomó en consideración que la Ley 1564 de 2012 – CGP – en el artículo 624 modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁵, e impuso:

"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir."

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones".

Y la interpretación contenida en auto de Sala Plena del Consejo de Estado⁶ conforme a la cual el nuevo estatuto procesal se aplica en nuestra jurisdicción a partir del **25 de junio de 2014 sin perjuicio de "los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, los cuales se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones"**.

En tal virtud se aplicarán las disposiciones normativas vigentes al momento en que se interpuso el recurso de apelación presentado por la Compañía de Seguros QBE SEGUROS S.A. en contra del auto No. 69 de 24 de abril de 2009 es decir el Código de Procedimiento Civil. (Folio 76 a 81, 122 a 128 C2 llamamiento en garantía).

2.1.2. Recurso de apelación contra el auto que aceptó el llamamiento en garantía de QBE SEGUROS S.A. antes Central de Seguros S.A.

⁵ ARTICULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

⁶ Auto 23 de 2012, 00395-01

Como se consignó en el auto de garantía a la Compañía de Seguros el 12 de julio de 2018, en garantía y apelación, con folios 129 a 141 C2 llamamiento en garantía, en el auto de llamamiento en garantía, folios 129 a 141 C2 llamamiento en garantía.

Como se consignó en el acápite de llamamiento en garantía, INVIAS llamó en garantía a la Compañía de Seguros QBE SEGUROS S.A. La Compañía interpuso el 12 de junio de 2009 recurso de apelación (Fis. 122 a 125 C2 llamamiento en garantía) y además contestó de manera oportuna el llamamiento en garantía. (Fis. 129 a 141 C2 llamamiento en garantía). El recurso no se resolvió. En el fallo de primera instancia se argumentó que lo anterior no ameritaba el saneamiento del proceso porque la entidad no argumentó nada más al respecto en el curso del proceso. El Tribunal, por su parte, considera que es su deber pronunciarse sobre la apelación en esta sentencia, en aplicación del inciso 11 del artículo 354 del Código de Procedimiento Civil, norma procesal vigente a la fecha en que se interpuso el recurso, el cual señala:

"La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o difiendo, no impedirá que se dicte la sentencia. Si la que se profiera no fuere apelada ni tuviere consulta, inmediatamente el secretario comunicará este hecho al superior, sin necesidad de auto que lo ordene, para que declare desiertos dichos recursos, en caso de apelación o consulta de la sentencia, el superior decidirá en esta todas las apelaciones cuando fuere posible. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, para resolver el recurso se hacen las siguientes consideraciones:

La Compañía de Seguros QBE SEGUROS S.A. sustentó el recurso de apelación en los siguientes términos:

Para el caso sub lite, el INVIAS suscribió el contrato N° 1877 del 19 de noviembre de 2004 con el Consorcio Progreso Buga, cuyo objeto consistía en "el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Buenaventura-Buga del Corredor Vial del Pacífico (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 40 Tramo 4001. Es decir, el sector donde se presentó la avalancha que dio lugar a esta acción de grupo, estaba, en la fecha del accidente, a cargo del citado Consorcio Progreso Buga.

De todas estas pruebas y razones surge irrefutable la conclusión de que la demandada INVIAS no pudo incurrir en falla en el servicio, pues el daño antijurídico que se le endilga en la demanda no es atribuible a esa entidad. Y siendo ese daño uno de los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado, no se puede, en este caso, establecer el nexo causal que permita imputarle esa pretendida falla en el servicio.

(...)
Como el interés asegurado no se refiere a la indemnización por los hechos de la demanda (falla en el servicio por incumplimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres), no surge el derecho legal o contractual establecido en el artículo 57 del C. P. C. y por ello no es viable el llamamiento en garantía formulado.

Por otra parte, la suma asegurada pactada en la póliza N° 120100000432 es de \$7 500'000.000 por cualquier ocurrencia y en el agregado anual. Durante la ejecución de dicho contrato de seguro, QBE Central de Seguros (antes Compañía Central de Seguros S. A.), ha pagado indemnizaciones con cargo a siniestros que afectan la cobertura, en cuantía que supera ampliamente, y varias veces, la suma asegurada mencionada. (...)

Respecto a los argumentos del recurrente cabe precisar:

El artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, en relación al llamamiento en garantía, establece:

"Art. 57. Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación

de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación, el llamamiento se sujetará a lo dispuesto en los dos artículos anteriores.

carácter interno
pronunciamiento de la

24. Prohibe

La instancia
procesa y
procede

Por su parte, el art. 55 ibidem señala los requisitos que debe contener la solicitud de llamamiento en garantía: i) El nombre de la persona llamada en garantía y el de su representante si aquél no puede comparecer por sí al proceso, ii) La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran (bajo la gravedad de juramento), iii) Los hechos en que se basa el llamamiento en garantía y los fundamentos de derecho que se invoquen y iv) La dirección de la oficina o habitación donde el llamante y su apoderado recibirán notificaciones personales.

En este sentido, es requisito del llamamiento en garantía, la prueba siquiera sumaria del derecho a formularlo y la relativa a la existencia y representación que fueren necesarias, así como las demás a que se refiere el artículo 55 ibidem, las cuales se hacen extensivas al llamamiento en garantía de conformidad con la norma transcrita.

En consideración de la Corporación, la solicitud de llamamiento en garantía formulada por la apoderada del Instituto Nacional de vías "INVIAS", reúne los requisitos exigidos en la ley procesal para su procedencia (art. 55 C.P.C.), toda vez que se indicó el nombre del llamado en garantía, su domicilio, se enunciaron los hechos y fundamentos de derecho que sustentan el llamamiento, se allegó copia del certificado de existencia y representación legal del llamado (fis 65-72) y se acompañó prueba sumaria del derecho a formular el llamamiento. En esa medida, no son de recibo los argumentos del apelante. Solo al momento de hacer el análisis de fondo de las pretensiones, conjuntamente con la valoración del material probatorio, es dable resolver si le asiste o no responsabilidad al Instituto Nacional de vías "INVIAS en la producción del daño, cuestión que no se puede anticipar en la providencia que resuelve acerca del llamamiento en garantía del asegurador. En consecuencia, por este aspecto, se confirmará el auto de 24 de abril de 2009.

2.2. Jurisdicción y competencia para dictar sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 de la Ley 472 de 1998, es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

2.3. Generalidades de la acción de grupo.

El artículo 88 de la Constitución Política establece que la ley regulará "las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones populares". De conformidad con el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, las acciones de grupo son aquellas interpuestas por un número plural de personas, no inferior a veinte, que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales.

El objetivo de dicha acción es obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados a un número plural de personas, con características uniformes, respecto de la causa del daño. En relación con el

carácter indemnizatorio de la acción de grupo reiterativos son los pronunciamientos del Consejo de Estado.

2.4. Problema jurídico por resolver.

La instancia se circunscribe a determinar si, conforme lo dispuso el *a quo*, en este proceso se probó la fuerza mayor por precipitaciones extra-normales como causa preponderante del daño, que libera de toda responsabilidad a los demandados por los daños derivados del fenómeno de remoción en masa ocurrido el 12 de abril de 2006 en la carretera ALEJANDRO CABAL POMBO, o, son responsables por omisión en el deber legal de prevención del desastre, como se planteó en la demanda y se reitera en el recurso de apelación.

2.5. Tesis de la Sala de Decisión.

En criterio de la Sala, los elementos probatorios recaudados, examinados en su conjunto y a la luz de la carga obligación contenida en los Decretos 919 de 1989 y 093 de 1998, permiten colegir la omisión en el deber de prevención del desastre que específicamente es la muerte de treinta y siete personas, porque el riesgo que se cernía sobre el elemento expuesto "corporales" - por las características naturales del terreno, la construcción de la vía y sus secciones hidráulicas y las actividades antrópicas - lo hacían previsible; y acciones concretas, coordinadas y oportunas de los demandados, esto es, alarmas tempranas y un plan de evacuación, lo hacían resistible, porque así lo denotan varios estudios, cuyas recomendaciones no se acataron.

No se configuró la culpa de la víctima porque no se puede trasladar a la comunidad el deber de conocimiento y análisis del riesgo, ni el deber de implementar un plan de contingencia para poner a salvo la vida de sus integrantes. Tampoco existe responsabilidad extracontractual del Estado por los perjuicios causados a raíz de la destrucción de elementos estructurales (bienes materiales tales como construcciones, redes, terrenos) ni sobre elementos funcionales (actividades económicas y no económicas).

2.6. Hechos probados.

Si bien la sentencia de primera instancia relaciona y analiza el material probatorio, no hace suficiente énfasis en las siguientes pruebas, que permiten tener como probados los hechos de la demanda y la causa para pedir, las cuales se relacionan cronológicamente y en extenso, para ilustrar suficientemente la decisión del caso:

1. Del Estudio Geomorfológico, Geológico y Geotécnico de la Carretera Loboguerrero Buenaventura (Proyecto Río Dagua) Ministerio de Minas y Energía- Ingeominas Regional Pacífico-1990 (Fl. 216 C.Principal 2), el *a quo* no toma en cuenta que resalta a folio 221-222:

*Resumen: La carretera Loboguerrero-Buenaventura es la única vía de comunicación de tráfico pesado con el pacífico colombiano, la cual estuvo interrumpida durante 14 días a finales de noviembre de 1989 produciendo cuantiosas pérdidas económicas al país.

Las altas precipitaciones sobre cuencas con condiciones geológicas desfavorables en la zona del río Dagua y sus afluentes, en especial en estos últimos, ocasionaron corrientes

⁷ C.E. Sentencia de 21 de mayo de 2008, expediente 25000-23-26-000-2002-09010-02(AG) C.P. Dr. RAMIRO CLAVEDRA BECERRA.

torrenciales que generan avalanchas locales, que al chocar con otras civiles de insuficiente sección hidráulica, provocaron su represamiento y la interrupción de la vía en estos sitios.

La erosión lateral por parte del río Dagua y los movimientos de masa a lo largo de las laderas de la vía, especialmente del tipo cuñas de roca, son los fenómenos que junto con las avalanchas torrenciales constituyen los factores que han determinado (y pueden determinar en un inmediato futuro) la interrupción de la vía.

Introducción. Antecedentes.

La carretera Loboquerrero-Buenaventura bordea la margen derecha del río Dagua, y desde su construcción a principios de la década de 1950 ha tenido algunos problemas de estabilidad. Los más graves se originaron a raíz del invierno que tuvo lugar a finales de noviembre y principios de diciembre de 1989.

A raíz del problema, el Gobierno Central decidió conformar un Comité Interinstitucional integrado por el HIMAT, INDERENA, IGAC, CVC e INGEOMINAS con el fin de realizar un estudio y dar recomendaciones, que puedan ayudar en la toma de decisiones para una solución definitiva a las interrupciones que periódicamente sufre la vía durante los inviernos severos.

Fl. 247. Fenómeno de socavación de los sitios Bendiciones y Zaragoza

Aguas debajo de la población de Cisneros, hacia la estribación occidental de la cordillera, el río Dagua presenta una trayectoria de curvas amplias, algunas de las cuales fueron invadidas por la construcción de la carretera. Durante las crecientes del río Dagua, este trata de recuperar su curva original y afecta el terraplén y la banca de la vía, por lo que se han ejecutado medidas de corrección desde tiempo atrás. En el sitio Bendiciones a comienzos de la década de 1970 fueron construidos varios muros longitudinales de concreto ciclópeo de 4 m de altura y fueron destruidos y volcados por el impacto del agua pocos años después.

Fl. 248. Amenazas sobre la población de Cisneros.

Cisneros... en su mayor parte está localizado sobre un cono aluvial flujo de escombros de la quebrada El Tanque, y parcialmente sobre la llanura de inundación del río Dagua, en su margen derecha. La quebrada El Tanque por sus características torrenciales y por presentar tres sitios de obstaculizamiento significa la fuente de mayor amenaza geológica por avalanchas e inundaciones para la población de Cisneros.

2. Del documento "Cuenca Hidrográfica del Río Dagua, Departamento del Valle del Cauca, Municipios de Dagua, La Cumbre, Restrepo, Buenaventura, Vijes y Yotoco - Plan Integral de Ordenamiento y Manejo Sostenible con participación comunitaria elaborado por UNIVALLE para la CVC 1998, que abordó los aspectos geológicos, la geología económica, la geomorfología, la remoción en masa, alta torrencialidad, pero no contiene un detalle de la comunidad asentada en la ribera del río (Fl. 6 Cuaderno de Pruebas 3).
3. De la Guía Metodológica para la Zonificación de Amenazas por Fenómenos de Remoción en Masa - Método Univariado y escenarios de riesgo por avenidas torrenciales que elaboró INGEOMINAS a raíz del convenio 003 CVC 006/2000 (Folio 5 Cuaderno de Pruebas 3, CD: carpeta Metodología zonificación remoción en, documento "GUIA COMPLETA"), se resalta que:
 - Si bien en principio se refiere a estos fenómenos en el sector urbano del Valle del Cauca, contenía los conceptos básicos de amenaza (evento amenazante o probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural potencialmente perjudicial en un área dada en un periodo específico - UNDRO, 1979), vulnerabilidad (grado de pérdida de 0 a 100% como resultado de un fenómeno potencialmente dañino - Undro 1979 o susceptibilidad de los elementos de sufrir daño por la magnitud de un

fenómeno, que se puede expresar en función de la exposición "e" y de la resistencia "s" de manera que $V=E/S$.

- Contiene la Figura 1.1. Proceso General de análisis del riesgo (definición del espacio geográfico, identificación de fenómenos, análisis probabilístico de la amenaza, análisis de daños al elemento vulnerabilidad, síntesis y cálculo del riesgo, asumir el nivel del riesgo, pág. 5); y afirma: "con base en el mapa de riesgo preparado por los especialistas la fase de planteamiento de medidas y estrategias para la reducción del riesgo, para lo cual es recomendable un análisis de beneficio/costo. En vista de que la percepción del grado de pérdida es particular para una comunidad, no parece razonable que sean los técnicos y científicos quienes den la connotación de alto o bajo riesgo, sino es la misma comunidad o los tomadores de decisión quienes analicen y acepten un nivel de riesgo" (pág. 6).
- Establece en el punto 2.1. un "Diagrama metodológico de zonificación de amenaza por fenómenos de remoción en masa" (pág. 24);
- En los acápites trata: 3.2. Evaluación de la Vulnerabilidad y Escenarios de Riesgo, 3.2.1. introducción que inscribe "Los efectos de los fenómenos de remoción en masa (FRM) resultan, en muchos casos, de magnitudes catastróficas que hacen necesario su estudio tendiente principalmente a la prevención de los daños y pérdidas probables, dentro de una política global de reducción de los riesgos naturales; 3.2.2. el "Concepto de vulnerabilidad", 3.2.3.2 "identificación y caracterización de los elementos expuestos, en cuanto inscribe:

"De acuerdo con lo mencionado en el párrafo 3.2.2. la clasificación de los elementos expuestos se puede realizar en tres grandes grupos: corporales, estructurales y funcionales. A su vez, estos pueden subdividirse en varios subgrupos dependiendo de la naturaleza de los mismos y de la infraestructura presente en el área de estudio.

Los elementos corporales representan los habitantes expuestos: los elementos estructurales, que representan los bienes materiales, pueden subdividirse en tres tipos según su naturaleza: 1. construcciones (edificaciones), 2. redes (vías, conducciones, líneas y acequias) y 3. superficies naturales (suelo); los elementos funcionales, que representan las actividades económicas y no económicas, pueden subdividirse en cuatro tipos: 1. económicas, 2. transporte, comunicación y distribución, 3. sociales, culturales y educativas y 4. socorro, salud y seguridad.

Y en cuanto a los elementos corporales inscribe "Los elementos corporales deben ser los de mayor importancia a la hora de evaluar las condiciones de riesgo de una población; por esto es importante conocer la ubicación y dinámica de la sociedad para un análisis más acertado" (pág. 35 a 48 del documento). Se transcribe:

De acuerdo con la experiencia, se ha observado que algunos elementos expuestos difieren en su naturaleza de otros a la hora de analizar la percepción de la comunidad frente a su daño. Es necesario por tanto plantear una subdivisión en tres grandes familias de elementos expuestos: a) las personas; b) los bienes materiales y c) las actividades o funciones.

Fenómeno Físico Amenazante - Resistencia

INTERACCIÓN FENÓMENO - ELEMENTO
Figura 3.2. Interacción fenómeno - elemento

4. Del convenio de interadministrativo No. 168 celebrado por la CVC con la Universidad del Valle el 31 de diciembre de 2003 que su objeto era "aunar esfuerzos y recursos humanos, técnicos y económicos para la formulación de los planes de ordenación y manejo ambiental de las cuencas hidrográficas del Valle del Cauca, entre ellas el Río Dagua (Fl. 487 C.Principal 4)
5. Del Acuerdo No. 011 de 2004 **Plan de Desarrollo Municipal** de Buenaventura Periodo Constitucional 2004-2007, se resalta que en el artículo 25, líneas de acción estratégicas, 2. Cobertura y calidad en los servicios básicos, 2.4. prevención y atención de desastres, se registró: "a. coadyuvar a la materialización del estudio de microzonificación sísmica, b. fortalecer el Comité de Emergencia, c. gestionar la reubicación de asentamientos en alto riesgo, d. fortalecer el fondo de emergencia, f. ejecutar programas a la comunidad desde la escuela sobre la prevención de situaciones de riesgos y actuación en momentos de tragedia; en el artículo 26 se habla del programa de alertas tempranas y protección de la integridad física, y en el artículo 27 de los proyectos de 12. Mitigación de riesgos, 48. Inventario de riesgos, 50 sistema de comunicación y alerta en la zona rural; artículo 35, 8. de los proyectos de planes de manejo forestal PMF". Empero, **en ningún aparte se hace referencia específicamente a la rivera del Río Dagua** (Fl. 31 C. Principal 6).
6. Del Estudio de Vulnerabilidad de la carretera-cruce Ruta 2505-Sector Buenaventura Loboguerrero, realizado por la Universidad del Cauca por convenio Interadministrativo 305 celebrado con el INVIAS-Oficina de Prevención y Atención de Emergencias en 2004 (Fl.1 C. Principal 2A), es importante resaltar:

Fl. 32 revés "Los valores de precipitaciones máximas en 24 horas y las intensidades máximas son valores altos para los diferentes tramos de la vía, los cuales generarán caudales máximos en las diferentes corrientes y serán denotantes entre otros factores, de deslizamientos, avalanchas y desprendimientos especialmente en los tramos 3 y 4 por las características analizadas.
Fl. 46 revés "Según el análisis de frecuencia y porcentaje de ocurrencia, en las estaciones Aeropuerto Buenaventura y Triana, se consideran lluvias críticas las máximas presentadas en 24 horas comprendidas entre 97.8 y 113.62 mm, para el área de influencia de la vía en los tramos 1, 2 y 3. Los valores críticos corresponden a los meses de septiembre, octubre, noviembre y principios de diciembre".
Fl. 50, "El tramo 3 que corresponde al PR 31+000 en Bajo Zaragoza al PR50+000 en Cisneros, se caracteriza por la presencia de un gran número de corrientes, las cuales por el régimen de lluvias, las características morfométricas y fisiográficas de las diferentes cuencas han generado una vulnerabilidad importante en la vía por los registros históricos y la potencialidad a eventos o amenazas tales como crecientes, deslizamientos, avalanchas, entre otros. El cuadro 6.1-21 relaciona las corrientes principales, los caudales máximos para diferentes tiempos de retorno y las estructuras cuya capacidad hidráulica es inferior al caudal máximo calculado para el tiempo de retorno. El tramo 3 presenta 12 corrientes secundarias con obras de paso con suficiente capacidad hidráulica.

412

FI 52 revés "De acuerdo a los estudios realizados por CVC, 1993, "problemas de inundaciones y erosión marginal en el corregimiento de Cisneros" a partir de la quebrada La Liberata y hacia aguas abajo del río Dagua, el río desborda sobre la vía a Buenaventura para caudales iguales o superiores a 594 m³/s"

FI 122 Tramo III. Las características morfológicas y biológicas de las cuencas y la dinámica de las diferentes corrientes del tramo hacen que las estructuras sean vulnerables a las amenazas por crecientes, inundaciones y avalanchas. En el tramo existen las estructuras de paso que no tienen la capacidad hidráulica para los tiempos de retorno de los caudales máximos. Es la Zona donde se producen inundaciones de la vía, por la proximidad de la vía al río Dagua y la disposición de la rasante de la vía"

FI 133.9. Plandeamiento estratégico para disminuir la vulnerabilidad

9.1 Medidas de implementación inmediata. Es importante realizar algunas obras en el menor tiempo posible para mejorar la alta vulnerabilidad que presenta la vía

9.1.1 Respecto a los taludes. A corto plazo (Ver folio 133). A mediano plazo (Ver folio 134).

9.1.2. Respecto a las estructuras hidráulicas (Ver folio 134 revés)

A corto plazo. Se requiere ampliar la capacidad hidráulica de siete estructuras de cruce identificadas en el Tramo 3, cuadro 6.19. Realizar un estudio de hidráulica fluvial en el sector de Cisneros, con el propósito de conocer mejor el comportamiento del río Dagua y presentar soluciones viables técnicas y económicamente, que garanticen la estabilidad de la banca y la seguridad de la población, reduciendo la vulnerabilidad por la amenaza de crecientes del río. Realizar un estudio más detallado en Bendiciones ante las frecuentes inundaciones y la consideración de destinar el abanico fluvial de la quebrada Bendiciones como sitio de disposición de materiales... Adoptar medidas tendientes a reducir las actividades agrícolas en las laderas próximas a los taludes de la vía, con el propósito de reducir la erosión y los deslizamientos sobre la misma, ya que esta zona del corredor vial es sensible a las actividades antrópicas por diferentes motivos técnicos. Realizar mantenimiento permanente a las estructuras de paso de las diferentes corrientes que interceptan la vía..."

7. Del contrato 1877 de 2004, celebrado entre el INVIAS y el CONSORCIO PROGRESO BUGA (FI 32 C. Principal 5), cuyo objeto era "El mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Buenaventura-Buga, corredor vial del Pacífico, incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y la vigilancia de los conteos de tránsito, por valor de \$67.177.497.920.01, que el contrato tenía dos fases: La Fase I Preoperativa, cláusula 7, que incluía a) el **diagnóstico y evaluación inicial del corredor vial con una duración de 3 meses**, cláusula 8, sobre **diagnóstico y programa de intervenciones**, 8.1. diagnóstico que consta de la **realización en campo del inventario físico de la infraestructura existente** dentro del corredor vial y su división en tramos homogéneos. 8.2. Programa de intervenciones para cada ítem de actividades definido en el numeral 26.1, para las labores de **refuerzo estructural, rehabilitación, mantenimiento preventivo y mantenimiento periódico**; y la Fase II. Operativa con una duración de 4 años y nueve meses.
8. Del acta de finalización etapa preoperativa (17 de diciembre de 2004 a 16 de abril de 2005) e inicio de etapa operativa del Contrato 1877 de 2004 (finalización 16 de diciembre de 2009), que el *a quo* resumió adecuadamente, se puntualiza:

- "Algunos tópicos incluidos en la fase antes citada incluyen los aspectos siguientes: Diagnóstico y evaluación del corredor vial, actividad que comprende la evaluación de las características del trazado del corredor vial, estudio de tránsito, estudio geológico, estudio de estabilidad de taludes, evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento, tramificación del corredor vial, evaluación del estado del drenaje, inventario e inspección de puentes vehiculares, inventario e inspección de túneles, inventario e inspección de estructuras menores y conexas, inventario e inspección de la señalización vertical y horizontal, aplicación de la matriz de categorización vial, aplicación de

la matriz de intervenciones, evaluación de alternativas de intervención mediante el sistema HDM4".

- Fl. 224. Geología y estabilidad de taludes. El estudio consistió fundamentalmente en un inventario de los procesos erosivos, de remoción en masa y de inestabilidad de taludes y terraplenes, a partir del reconocimiento de campo y del análisis de información existente. El grupo de trabajo estuvo conformado por un ingeniero especialista en geotecnia y dos geólogos con la experiencia en este tipo de proyectos. La labor de campo fue apoyada en oficina por el análisis de la información existente, como estudios anteriores y la cartografía geológica publicada por el INGEOMINAS y la interpretación de fotografías aéreas del corredor vial. En ningún momento se contó con topografía detallada de los sitios inestables, ya que no existe y su ejecución no se encuentra en los alcances de este estudio. El producto entregado consiste en la presentación del análisis de la información (cartografía geológica, foto-interpretación), el inventario de los sitios inestables (para lo cual se implementó un formato especial), destacando su condición geológica, geomorfológica y evaluación geotécnica de los mecanismos de falla. Las recomendaciones para el manejo de la inestabilidad detectada se hacen de manera preliminar y a nivel descriptivo, toda vez que no se contó con información básica detallada, exploración del subsuelo, ensayos de laboratorio, monitoreo – en aquellos sitios con historia antigua de inestabilidad – y estudio geológico en detalle. Con el fin de llegar a nivel de diseños definitivos de medidas correctivas y estabilidad en la mayoría de los sitios se requiere de estudios topográficos, geológicos y geotécnicos detallados".

- Fl. 234:

"Se recomienda adelantar estudios detallados de las principales quebradas que atraviesan la vía, ya que estas se caracterizan por su carácter torrencial, afectando la vía como ocurrió en 1989. Los correctivos que se han realizado hasta el momento corresponden básicamente a incrementar la sección hidráulica de los puentes, pero desafortunadamente esta es una solución puntual y parcial, ya que correctivos definitivos implican el estudio torrencial de las quebradas, así como la implantación de estructuras sobre el cauce de las mismas.

Con carácter prioritario, se deben adelantar estudios detallados de hidráulica torrencial de las quebradas la Reina, la Guinea, la Delfina y la Vibora. En la actualidad se encuentran aparentemente estables, pero en el evento de un régimen de lluvias fuertes como el acontecido en 1989, los daños causados sobre la vía serían cuantiosos.

El agente disparador de la mayor parte de los fenómenos de inestabilidad que se presentan en la vertiente del río Dagua es el climático. En la cuenca del río las precipitaciones fluctúan entre 4000 y 7000 mm, según se desprende del mapa de isoyetas anuales. Las condiciones fisiográficas, laderas con ángulos de inclinación altos y longitudes mayores a 100 metros, además de características geológicas tales como macizos rocosos altamente fracturados, facilitan que los fenómenos de movimientos en masa se presenten en la cuenca del río Dagua.

Un aspecto preocupante durante la visita, realizada, es que sabiendo que el agente disparador de la mayoría de los deslizamientos es el agua, prácticamente ningún talud presentaba zanjas de coronación, y en la mayoría de los casos las cunetas y alcantarillas se encontraban taponadas. Adicionalmente, las alcantarillas no presentan descoles, y el agua recolectada es vertida directamente al talud, generando problemas de erosión, que con el tiempo afectarían la estabilidad del talud exterior.

En la Tabla 2 se presenta un resumen de los sitios inventariados, así como de los sectores que por la magnitud del problema requieren un estudio detallado.

con aportes de \$108.000.000 de la CVC y \$7.500.000 de la Asignación 460 C.Principal 4).

10. De la liquidación del convenio de asociación CVC 019 de 28 de marzo de 2004, cuyo objeto era "Aunar esfuerzos, recursos económicos y técnicos para la construcción del sistema de abastecimiento de agua para las comunidades de Zaragoza (bajo Dagua) con aportes de \$673.055.038.000 de la CVC y \$33.746.316 de la Asociación Asamblea de Consejos Comunitarios del Valle del Cauca. (Fl. 490 C.Principal 4).

11. De los procesos sancionatorios adelantados por la CVC, se resalta:

- 11.1. Contra el Balneario "La Cascada" o "El Paraíso", de propiedad de la accionante MARIA ELENA PINZON (Fl. 188 C. Principal 2A y Cuaderno 4 Fl. 524).

Fl. 528 Informe técnico de visita ocular diciembre de 2004 "durante el recorrido se pudo constatar una tala pareja de un bosque en segundo año de crecimiento en una extensión de 1.0 hectárea...

Fl. 537 Informe técnico de visita sector Km 35 Vía Buenaventura-Cali, 18 de mayo de 2005 "Los movimientos de tierra realizados en estas áreas han generado daños a los recursos naturales de suelo, bosque y recurso hídrico... El volumen de tierra removido es del orden de 150.000 metros cúbicos. El daño ambiental implica la eliminación permanente de la capa más superficial que despoja al suelo de la materia orgánica y de las sustancias que nutren las plantas. Esta capa empobrecida de arcillas es muy sensible a la erosión y la renovación de un suelo que ha perdido su capa orgánica constituye un proceso muy lento. Los barrancos de material removido tienen una altura de 10 metros totalmente verticales que amenaza con taponar el cauce de la quebrada San Antonio que desemboca inmediatamente a pocos metros en el río Dagua. Esto contribuye de una manera muy significativa al deterioro de la cuenca por las modificaciones en el entorno físico por los cambios en la geometría en las zonas altas debido a las actividades de excavaciones y relleno".

Fl. 569 Resolución 9 de noviembre de 2005 que "condena a la señora MARIA ELENA PINZÓN al pago de una multa por valor de \$3.815.000..."

- 11.2. Balneario Monserrate Fl. 578 Resolución de 23 de diciembre de 2005, impone multa por \$43.370.000., kilómetro 41 corregimiento de Zaragoza.

12. Del Informe Técnico 660-05-11208-2006-01 (Fl. 106 C.Principal 2 y CD Folio 6 Cuaderno de Pruebas 3), el *a quo* no resalta que inscribe a folio 106:

Antecedentes.

El sector de la vía Loboguerrero- Buenaventura ha presentado históricamente eventos de avenidas torrenciales, como los acontecidos en la microcuenca de la Quebrada La Delfina en 1989, el cual fue reportado en el Estudio Geomorfológico, Geológico y Geotécnico de la Carretera Loboguerrero Buenaventura (Proyecto Río Dagua) Ministerio de Minas y Energía-Ingeominas Regional Pacífico-1990, del cual se extractan los siguientes apartes:

A finales de noviembre y principios de diciembre de 1989 se sucedieron crecientes en las quebradas La Reina, la Guinea, La Delfina y la Vibora, socavación de taludes en los kilómetros 52 y 62, socavación en márgenes del río Dagua a la altura de Bendiciones y Zaragoza.

En la zona se observan conos aluviales de tipo torrencial, producto de avalanchas asociadas a picos torrenciales.

En el área próxima a la quebrada La Guinea se muestran cicatrices de deslizamientos sobre las laderas. Se observan obras de arte con insuficiente sección hidráulica, en el sitio

Bendiciones, con la consiguiente destrucción de muros de contención al tratar el río de retornar a su cauce como sucedió en 1970 y 1989.

También se reporta que el río Dagua se desborda en el sitio Zaragoza.

Se recomienda darle suficiente sección hidráulica a los pasos de las quebradas: La Reina, La Guinea, La Delfina, La Vibora, de acuerdo a las crecientes esperadas.

El concepto técnico SGA-DI-004-98 CVC de 1998 sobre los deslizamientos en la parte alta de la quebrada La Delfina, Municipio de Buenaventura, determina que, en noviembre de 1997 se inició un movimiento en masa en la quebrada La Mina, afluente de la quebrada La Delfina.

Las recomendaciones eran hacer monitoreo permanente de la parte alta de la quebrada La Mina para proteger el balneario La Delfina o proceder de acuerdo con la legislación vigente para zonas de riesgo sin posibilidad de mitigación.

13. Del Plan de Acción Específico para la atención de la Calamidad elaborado por la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres-Ministerio del Interior y de Justicia - Comité Local de Prevención y Atención de Desastres Buenaventura elaborado el 27 de mayo de 2006 (Fl. 33 C.Principal 2), el a quo no resalta que en él se inscribe a folio 63:

Fl. 36. 1.1. Aspectos generales. "...La zona afectada cuenta con una población mayoritariamente afrodescendiente, los cuales desarrollan diferentes actividades productivas para asegurarse el sostenimiento; entre estas sobresalen la agricultura, minería, forestal y servicios complementarios a la cadena turística, entre otros.

Es importante denotar que la zona afectada se estaba consolidando como atractivo turístico, esto es producto de las diferentes piscinas de aguas naturales que diferentes empresarios habían construido con el fin de satisfacer la demanda de aquellos turistas que no se desplazan a la zona de mar.

Bajo el escenario denotado anteriormente es importante referenciar que dado el alto flujo de vehículos pesados que transitan por la avenida Alejandro Cabal Pombo, los nativos de la zona ofrecían diferentes servicios que demanda los conductores de este tipo de vehículos, esto permitía diversificar las fuentes de ingreso de las familias localizadas en la zona afectada.

Fl. 39 2.1. Situación actual. Siete días después del suceso se abrió parcialmente la vía, se recuperaron 35 cuerpos de las 37 personas desaparecidas, se valoraron los daños en la vía, estructuras básicas de las viviendas de las poblaciones comprometidas, se removieron más de 30.000 mts³ de tierra y lodo con equipos pesados y se han buscado los potenciales sitios que se encuentren en zonas que no representen riesgo para reubicar a las familias afectas por esta calamidad. Afectación 18 kilómetros Carretera Cabal Pombo veredas Zaragoza, El Palito, Bendiciones, Triana, Kilómetro 40, Santa Bárbara, La Delfina, Carretera Simón Bolívar, Zacarías, Campo hermoso, Calle Larga, Mondomito, Potado, San Cipriano, Mesetas (resguardo indígena), Kilómetro 23 vía población indígena Chonará Huena, Yulucx (Los Tao), comunidades negras de la Esperanza, la Sierpe y la Sierpencita, otras comunidades.

Fl. 41. Tabla No. 1 Evaluación de daños: personas muertas 35, personas desaparecidas 2, viviendas destruidas 114, familias afectadas 165, viviendas amenazadas 45 negocios afectados 41, familias afectadas por pérdidas de cultivos 285, proyectos productivos afectados 10, kilómetros afectados 18. Fl. 43 Presupuesto de Daños <NO se valora el elemento "personas", sino el estructural y de actividades y servicios>. Tabla No 3. Estructura Poblacional...Población total 276.90, familias afectadas 165, personas muertas 35, personas heridas 36, personas desaparecidas 2, viviendas rurales destruidas 114, viviendas rurales en alto riesgo 45.

Fl. 49 <Contiene consideraciones de reconstrucción de viviendas y reubicación de familias afectadas>. Fl. 54. Cobertura en salud damnificados familias 165, régimen subsidiado 26, régimen contributivo 5, SISBEN 29 sin SISBEN 139, personas 611, régimen subsidiado 115, régimen contributivo 12, SISBEN 109, sin SISBEN 375.

Fl. 57. Prevención y atención de desastres. La Administración Municipal activó el plan de contingencia por avalancha, desplazando al sector la comisión operativa, compuesta por los grupos de socorristas, grupos de seguridad, funcionarios de la Secretaría de Salud, Secretaría de Tránsito y Transporte, para trabajar conjuntamente con la comunidad realizando tareas de atención, búsqueda, rescate, triage, evacuando aproximadamente 600 personas, mediante transporte aéreo, terrestre y fluvial. La Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Desastres ha realizado una coordinación interinstitucional con el CREPAD departamental en gestión de apoyo para las familias afectadas, coordinación de la asistencia técnica y humanitaria por parte de la administración

Municipal, la CVC, la Dirección Regional de Recursos Naturales y otros.

Fl. 53 Teniendo en cuenta la integralidad existente entre la vía, la cordillera, el río Dagua y el proceso constructivo de la vía y la intervención antrópica en la deforestación para explotación de madera, cultivos ilícitos, minería, construcción de balnearios, etc., hace que se presente inestabilidad geológica que vulnera el conjunto de dicho sector.

Las zonas inmersas entre el km 26 al 45 de la autopista Cabal Pombo que sufrieron pérdida total de la infraestructura de servicios públicos: El Gallinero, Córdoba, Bendiciones, Perico, La Delfina, Dianeros, Juntas, Lobo Guerrero y también a lo largo del río Dagua: La Playita, Pitimi, Zacanas, Calle Larga, Córdoba, El Venado, Gamboita, Quebrada La Sierpe, Quebrada La Mina, Quebrada Bendiciones, Quebrada Perico, Quebrada los Indios, Quebrada la Brea-Córdoba, desde allí hasta su desembocadura y consecuentemente la Bahía de Buenaventura.

La inestabilidad de esta zona ha ocasionado eventos diferentes, desastres con grandes pérdidas económicas y de vidas humanas, por tal razón el Gobierno Nacional ha realizado diferentes estudios que reposan en el Ministerio de Transportes y que además de evaluar la vulnerabilidad han definido recomendaciones a tener en cuenta en la zona de influencia. En este sentido podemos citar el estudio realizado por la Misión Japonesa en 1989, el realizado por la Unión Temporal PISL, el ejecutado por la CVC, el realizado en la zona de Cisneros por el Observatorio Sismológico del Sur Occidente OSSO.

Se observó entre los kilómetros 26 a 45, más derrumbes de diferente magnitud, entre los cuales 18 afectaron totalmente la vía impidiendo la comunicación de Buenaventura con el resto del país, el volumen de material de lodo y rocas depositados en los 19 kilómetros de afectación de la vía superaron los 70.000 m³, que aportó un alto índice de contaminación al río Dagua afectando el entorno a lo largo de todo su recorrido.

Es indudable que la falta de mantenimiento preventivo y de un control efectivo en toda la zona de influencia de la vía por parte de las autoridades competentes, agrava la situación, ya de por sí, peligrosa.

Fl. 83 Plan de Inversiones <vivienda, educación, salud, desarrollo social, infraestructura, desarrollo económico, prevención y atención de desastres>.

14. Del Informe de la Dirección Técnica Ambiental CVC, "Fenómeno de remoción en masa en el corredor vial Cabal Pombo entre Loboguerrero y Bendiciones, realizado en mayo de 2006, que contiene información general de la cuenca del Río Dagua e información específica de los hechos ocurridos en el corredor vial, ya contenido en informes anteriores (Fl. 391 C.Principal 4).

15. Del Informe Técnico 660-05-11441-2006-01 (Fl. 428 C.Principal 4), se resalta:

"CAUSAS PROBABLES:

Dentro de las causas de los fenómenos ocurridos se tiene la susceptibilidad de la zona a presentar movimientos en masa, como factores para que se de esta condición están:

Factores intrínsecos:

La conformación de las formaciones superficiales, que corresponden a depósitos de antiguos movimientos en masa, los cuales presentan bajas condiciones de consolidación y están conformados por bloques, fragmentos de roca en una matriz limoarcillosa, lo que confiere unas condiciones de permeabilidad no homogéneas, con lo cual por sobresaturación de humedad, disminuyen la resistencia al corte, así mismo los contactos de estas unidades se dan con rocas como las filitas y los esquistos, así como con diabasas en estado de meteorización con lo cual se generan en estos contactos planos de deslizamiento, máxime cuando muchos de ellos tienen planos a favor de la pendiente.

Las pendientes del área que son en general largas o cortas con un ángulo de inclinación alto, y en otros casos son cóncavas y convexas en los sitios donde ya se han dado deslizamientos, con lo cual se aumentan las zonas de infiltración.

Existen para el área diferentes trazos de zonas de falla, asociadas cada una de ellas a las litologías existentes y al grado de resistencia, sin embargo es importante señalar que por las evidencias encontradas en las fotografías aéreas, algunos de estos están relacionados al Río Dagua en la zona del evento que representan actividad reciente, tales como la deflexión de cauces, y de colinas, depósitos recientes cortados, facetas triangulares, deslizamientos alineados.

La Mortometría de las hidrocuencas que presentan zonas de disminución de la sección mojada (estrechamientos, cambios en la curvatura) donde se propicia el represamiento, estas zonas están antecedidas de áreas con pendientes fuertemente inclinadas.

La existencia de unos parámetros hidroclimáticos con regímenes de precipitación muy altos, variaciones en la intensidad y duración de las lluvias.

La baja transmisividad de los suelos residuales y de las matrices de los coluviones, generando presiones hidroestáticas y saturación de los suelos.

Factores contribuyentes.

Se ha referenciado en varios estudios, como la vía Lobioguerrero - Buenaventura se hizo cortando la parte baja del cañón del río Dagua, alterando muchos de los drenajes naturales en su curso, excavando en taludes de suelos y roca meteorizada, depósitos aluviales y coluviales, causando la ruptura de la pendiente, rectificando curvas del río Dagua y causando otras modificaciones del espacio físico en el corredor de la carretera.

En el caso de los flujos de lodo, flujos de escombros y crecientes sucedidos las secciones de los pasos de agua en su mayor parte eran insuficientes, además la sobre-elevación de la carretera pudo actuar como dique que produjo la expansión lateral de los flujos hacia los caseríos que se ubicaban a la salida de los conos aluviales.

Particularmente se pueden precisar factores preexistentes en el área de afectación:

La existencia de numerosas coronas y cicatrices de deslizamientos, las cuales son elementos fisiográficos de inestabilidad potencial del terreno.

El corte de la vía y la supresión de meandros o curvas del Río Dagua, para rectificar el trazado de ambos, con lo cual se han modificado los niveles base de muchas de las quebradas que confluyen al río Dagua. Con esto no solo se causan cortes que afectan la disposición natural de los depósitos, sino también su ángulo de reposo, ocasionando con deslizamientos por desconfinamiento en la base, igualmente con las modificaciones de la altura, el ángulo y la distancia para que entreguen muchos de los drenajes se ocasionan socavación lateral y de fondo mientras los drenajes alcanzan nuevamente una curva de estabilidad.

Insuficiencia de las secciones hidráulicas máxime cuando se trata de cauces torrenciales, los distintos eventos acaecidos por diferentes quebradas demuestra que no solo las alcantarillas son insuficientes sino además las transversales existentes. Por ello se puede considerar que hay un aumento en el estado del conocimiento no cuantificable aún (CVC), en las consecuencias del evento asociado a la deficiencia de las secciones hidráulicas de las obras viales.

CAUSAS DE LA EMERGENCIA.

Entre las causas de la emergencia como tal, la cual implicó pérdida de vidas humanas y afectación del sistema económico no solo de la comunidad local sino del corredor comercial establecido entre el suroccidente colombiano y el Puerto de Buenaventura, se consideran las siguientes:

1. Ubicación de población en abanicos aluviales, estas zonas están catalogadas como áreas de amenaza por eventos fluviotorrenciales.
2. La vulnerabilidad de las viviendas las cuales se encontraban construidas en madera y materiales mixtos, las cuales no soportaron los empujes laterales.
3. Población y bienes materiales ubicados en la zona de riesgo, este riesgo no estaba suficientemente documentado y/o socializado.
4. Levantamiento y construcción del terraplén de la vía, al cual se asocian obras de manejo hidráulico con muy baja capacidad con lo cual se incrementó el represamiento en algunas zonas, generando efectos laterales que podrían haber sido menores si hubiese habido mejor diseño de la vía en el manejo de los drenajes.
5. Construcción de obras que modifican los cauces y cambian la dinámica como la vía y las obras de infraestructuras asociadas a los balnearios.
6. No revisar la historia reciente para desarrollar planes y medidas efectivas, ya que en 1989 y 1997 se presentaron eventos de similares características en el mismo trayecto de afectación en este corredor vial.

CONCLUSIONES

La magnitud de los eventos hubiese sido mayor de no haber existido una cobertura forestal apropiada, ya que estos árboles como se observa en las fotos 4 y 7 atenuaron la energía del evento.

Un condicionante para efectos de aumento de las condiciones de amenaza es la inadecuada salida de las aguas a través del corredor vial, ya que esto aumenta las condiciones de represamiento del agua en varios puntos donde las viviendas se ubican muy por debajo del terraplén.

Es necesario revisar los mapas de amenaza y riesgo que componen el POT de Buenaventura, con las situaciones generadas por los recientes eventos y evaluar zonas que por sus características semejantes puedan estar expuestas a crecientes y avalanchas como las sucedidas el 12 de abril.

RECOMENDACIONES

Evaluar la situación acontecida con un enfoque multidisciplinario y teniendo en cuenta estudios y antecedentes de procesos similares ya ocurridos desde la construcción de la vía.

Se sugiere realizar en el corredor de la zona afectada por el desastre, Estudios Técnicos detallados sobre Geología, Geomorfología, Geotecnia, Hidrotecnia, Hidrogeología, investigación del subsuelo con métodos geofísicos, ingeniería vial, estabilidad de taludes artificiales y naturales, y demás investigaciones que contribuyan a entender la problemática y plantear soluciones y alternativas de fondo para la prevención de desastres con pérdida de vidas humanas, económicas en el ámbito regional y nacional y, afectación de la vía y el tráfico hacia el puerto marítimo más importante de Colombia, como lo es Buenaventura.

En la medida en que contienen las precipitaciones altas, es necesario hacer monitoreo en las zonas afectadas, ya que una gran parte del material del evento aún reposa dentro del cauce y en las zonas periféricas donde se dieron movimientos en masa.

Es necesario establecer un sistema de alerta temprano para las demás áreas pobladas que se ubican sobre conos aluviales, en el caso de que continúen dándose eventos de precipitación alta.

Se recomienda establecer manejo de retiro parcial de los materiales existentes y manejo de algunos cauces donde han quedado rocas de gran tamaño que obstruyen el paso del agua para evitar futuros eventos de avalanchas, como ocurre en algunas quebradas al norte de la quebrada Pericos y sobre afluentes de la quebrada Santa Bárbara y los Chorros.

16. De los testimonios no resaltó el *a quo* que los dos expertos en geología, geofísica, geo-referenciación y gestión del riesgo, fueron contestes en afirmar la importancia que en el caso concreto tenía el conocimiento sobre los riesgos de origen natural y antrópico, obligación regulada en su momento en el artículo 6 del Decreto 93 de 1998, con fines de predicción, prevención, alerta y mitigación del mismo, por las condiciones de la zona, las cuales habían sido ampliamente identificadas, analizadas y documentadas, lo cual permitían precaver el fenómeno de remoción en masas de deslizamiento y avalancha que se presentó y que de hecho ya se había presentado en ocasiones anteriores y por lo tanto eran susceptibles de predicción. Los dos describen las condiciones físicas que ponían en riesgo al elemento expuesto – corporal, bienes e infraestructura. Tanto el doctor Elkin de Jesús Salcedo como el doctor Gabriel Paris explicaron con detalle, claridad, profundidad y suficiencia que la vía Alejandro Cabal Pombo fue trazada y construida atravesando la cordillera occidental y modificando el talud cuyo cañón había formado el río Dagua, con lo cual se modificaron sus condiciones previamente inestables; que presenta ciclos bimodales largos y fuertes de precipitaciones, por lo cual era lógico esperar movimientos de remoción en

416

masa: que por lo tanto era perentorio que las autoridades adoptaran medidas de mantenimiento preventivo y correctivo especialmente en cuanto a las condiciones hidráulicas de la carretera y con ello, medidas de educación, señalización, alertas y evacuación de la comunidad asentada en ese territorio, la cual estaba en condiciones de vulnerabilidad por la exposición al riesgo y fragilidad por sus condiciones socioeconómicas. Indican que se trató de una catástrofe anunciada. Dijeron que no era predecible el tiempo de la catástrofe pero sin el lugar y su magnitud por lo ocurrido en 1989 y 1997, en vista de lo cual se debieron construir barreras estructurales y no estructurales de mitigación del riesgo. El doctor Elkin de Jesús, desde su formación, fue enfático en afirmar que no se pueden evitar las precipitaciones fuertes pero si sus efectos catastróficos, y que la comunidad debía conocer el riesgo al cual estaba sometida, contar con alarmas y saber cómo actuar en caso de evacuación. El doctor Gabriel Paris explicó que la falta de mantenimiento de las cuencas hidrográficas, la tala de bosques, sumado a las condiciones del terreno, provocaron erosión y que los picos invernales en la intensidad y duración típicos de la zona provocaron la remoción en masa. Estimó que existieron estudios aceptables del riesgo pero no fueron complementados ni se cumplieron las recomendaciones y en tal sentido las obras civiles ejecutadas hasta la construcción de la doble calzada eran maquillaje del problema.

17. Del Convenio Especial de Cooperación CVC No. 148 de 2006 - Evaluación básica e investigación geológica, sísmológica y red acelerográfica como insumo para la microzonificación sísmica del área urbana y de expansión de Buenaventura Etapa 1 del subproyecto 1128. Gestión del riesgo sísmico de Buenaventura, es posterior a los hechos materia de este proceso (Fl. 6 Cuaderno de Pruebas 3 CD carpeta Estudios Básicos para micro de Buenaventura).
18. Del informe de la evaluación de la amenaza de nuevas crecientes torrenciales o desprendimientos que afecten a los asentamientos humanos localizados en el corredor de la carretera Loboguerrero - Zaragoza. - Corporación Autónoma Regional del Valle Del Cauca C.V.C. diciembre 2006. 06-12-01, que es posterior a los hechos materia de este proceso (Fl. 6 Cuaderno de Pruebas 3 CD carpeta Evaluación Inicial Amenaza Cabal Pombo archivo Informe Final Corregido) pese a lo cual tiene un importante valor desde el punto de vista probatorio por cuanto se refiere a:

"El objetivo fundamental del proyecto es la realización de la evaluación de la amenaza de nuevas crecientes torrenciales o desprendimientos que afecten a los asentamientos humanos localizados en el corredor comprendido entre Loboguerrero - Zaragoza.

A raíz de los hechos ocurridos en la vía Loboguerrero - Buenaventura en el sector de Bendiciones - Km. 40 donde los días 12 y 13 de Abril de 2006, se presentaron crecientes torrenciales y deslizamientos en masa que obstaculizaron la vía Alejandro Cabal Pombo y causaron la muerte de más de 32 personas, desaparición de otras, daños en viviendas, infraestructura y afectación del sistema económico no solo de la comunidad local sino del corredor comercial establecido entre el sur occidente colombiano y el Puerto de Buenaventura, la Dirección General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca expide la resolución DG No. 0265 de 2006 de fecha 09 de mayo de 2006 "por medio de la cual se declara una emergencia por la fuerte ola invernal en los municipios del departamento del Valle del Cauca".

En atención a lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, mediante contrato No. 0139/06 encargó a la compañía Carlos H. Parra y Asociados, la evaluación de la amenaza de nuevas crecientes torrenciales o desprendimientos que afecten a los asentamientos humanos localizados en el corredor comprendido entre Loboguerrero-Zaragoza

Alededor de la carretera actual se desarrollan asentamientos humanos, cuya economía en torno a los servicios y el comercio generado por el tráfico vehicular. En el tramo de Zaragoza y La Delfina predominan las comunidades afrodescendientes, con la presencia de una pequeña comunidad indígena en La Delfina, recientemente llegada desde el Adelante de La Delfina hasta Loboguerrero predominan comunidades llegadas desde el país desde la construcción del ferrocarril.

El presente estudio contiene información básica de los estudios realizados por la firma PIV Ingeniería Ltda para INVIAS en 1997, denominados "Estudios para Construcción a Tercer Anteproyecto de una Nueva Calzada para el Tramo Triana - Loboguerrero Fase II". En este trabajo se plantea la construcción de una nueva calzada adyacente a la actual en un tramo de 24.5 Km.

En el estudio realizado por PIV Ingeniería Ltda se hace la justificación de no hacer Diagnóstico Ambiental de Alternativas por la imposibilidad ambiental y técnica de realizar el trazado por la otra margen del río Dagua, donde se encuentra el ferrocarril o por las partes altas de la cuenca del Dagua, que tiene una topografía escarpada y ecosistemas de bosque poco intervenido.

2.4 Actividad 4 - Gestión Social Del Estudio

Objetivos

- Conocer la historia narrada por la gente habitante de la zona, de los sitios que han sufrido crecientes torrenciales y derrumbes en la carretera.
- Conocer desde el punto de vista de la comunidad cual es la solución a la ocurrencia de nuevas crecientes torrenciales y/o desprendimientos que afecten a la población.

Procedimientos

- Entrevistas con algunos habitantes del sector para hacer un censo de los fenómenos de crecienta torrencial y derrumbes que recuerden.
- Identificación de los sitios que la población deduce son de alta ocurrencia a nuevas crecientes torrenciales y nuevos desprendimientos.

Se adjunta en el anexo 1 los testimonios de los habitantes de la región quienes se mostraron reacios a firmar cualquier tipo de encuesta".

2.7. Marco normativo aplicable al caso.

El Decreto 919 de 1989 (derogado por la Ley 1523 de 2012), establecía:

ARTICULO 2o. INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. <Artículo derogado por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012> Forman parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

1. El Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
2. Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres.
3. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres.
4. El Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
5. El Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres.
6. Los ministerios y departamentos administrativos, en cuanto sus competencias y funciones, tengan relación con las actividades de prevención y atención de desastres y, en particular, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

ARTICULO 3o. PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. <Artículo derogado por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012> La OFICINA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES elaborará un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual, una vez aprobado por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, será adoptado mediante decreto del Gobierno Nacional.

El Plan incluirá y determinará todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local que se refieran, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas;
- b) Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional;
- c) La educación, capacitación y participación comunitaria;
- d) Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local;
- e) La coordinación interinstitucional e intersectorial;
- f) La investigación científica y los estudios técnicos necesarios;
- g) Los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención.

ARTICULO 6o. EL COMPONENTE DE PREVENCIÓN DE DESASTRES EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. <Artículo derogado por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012> Todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y

ARTÍCULO 30. ANÁLISIS DE VALORACIÓN. A todas las entidades...

ARTÍCULO 30. ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD. Para los efectos del Sistema Integrado de Información, todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles de gran magnitud o que desarrollen actividades industriales o de cualquier naturaleza que sean peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, deberán realizar análisis de vulnerabilidad, que contemplen y determinen la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia, o que puedan sufrir con ocasión o a causa de sus actividades, y las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos.

ARTÍCULO 86. MEDIDAS DE PROTECCIÓN. Todas las entidades a que se refiere el artículo precedente, deberán tomar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres fijará los plazos y las condiciones mínimas de protección.

ARTÍCULO 12. ELEMENTOS DEL PLANEAMIENTO DE OPERACIONES EN CASO DE SITUACIONES DE DESASTRE. En el planeamiento de las operaciones en caso de situaciones de desastre se tendrán en cuenta principalmente, los siguientes aspectos:

- a) Tipo de desastre.
- b) Autoridades responsables.
- c) Funciones de las entidades, organismos y personas.
- d) Identificación de la amenaza, es decir de la probabilidad de que ocurra un desastre en un momento y en un lugar determinados.
- e) Análisis de la vulnerabilidad de la población, los bienes y el medio ambiente amenazados, o sea la determinación de la magnitud en que son susceptibles de ser afectados por las amenazas.
- f) Evaluación del riesgo, mediante la relación que se establezca entre amenaza y condiciones de vulnerabilidad.
- g) Preparación de planes de contingencia.
- h) Formulación de programas de educación y capacitación con participación comunitaria.
- i) Inclusión de la dimensión de prevención en los planes de desarrollo.
- j) Provisión de suministros.
- k) Lugares utilizables durante el desastre y formas de utilización.
- l) Los demás que señale la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

ARTÍCULO 15. SISTEMAS DE ALARMA Y DE COMUNICACIONES. Los sistemas de alarma que se utilicen como mecanismos de información para desastres y calamidades, cumplirán las orientaciones sobre normas y requisitos que decide emitir la Oficina Nacional para la Atención de Desastres. La utilización de los sistemas y medios de comunicación en caso de desastres y calamidades se registrará por las reglamentaciones que para el efecto dicte el Ministerio de Comunicaciones.

ARTÍCULO 53. COMITÉ NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES. <Artículo derogado por el artículo 95 de la Ley 1523 de 2012> <Artículo modificado por el artículo 7 del Decreto 4702 de 2010. El texto anterior es el siguiente> ARTÍCULO 53. El Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres estará integrado de la siguiente manera:

- a) «Literal a) derogado por el Artículo 30 del Decreto Ley 1680 de 1991» El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá.
- b) Los **Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Salud, Comunicaciones y Obras Públicas y Transporte.**
- c) El **Jefe del Departamento Nacional de Planeación.**
- d) Los **Directores de la Defensa Civil y de la Cruz Roja Nacional.**
- e) El **Jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres y**
- f) Dos **representantes del Presidente de la República, escogidos de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.**

PARAGRAFO. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, podrán delegar su asistencia únicamente en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministro de Defensa Nacional, este podrá delegar en el Comandante General de las Fuerzas Militares. En el caso del jefe del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subjefe del mismo Departamento. Actuará como Secretario del comité el Jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

Quando la naturaleza del desastre así lo aconseje, podrán ser invitados al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres otros Ministros o Jefes de Departamento Administrativo, o Directores, Presidentes o Gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional.

ARTICULO 54. FUNCIONES DEL COMITE NACIONAL PARA LA ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES
Son funciones del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres las siguientes:

2- En relación con el **Sistema Integrado de Información**, como parte del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

- a) Señalar pautas y orientaciones para la organización y mantenimiento del Sistema Integrado de Información, de acuerdo con las directrices trazadas por los Comités Regionales y Locales y a las entidades públicas y privadas.
- b) Promover estudios e investigaciones históricas sobre la ocurrencia de desastres.
- c) Impulsar y orientar estudios sobre amenazas, análisis de condiciones de vulnerabilidad y de evaluación de riesgos.
- d) Determinar los principales sistemas y procedimientos para el suministro de información y para la operación de los estados de alarma y alerta por parte de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres y los Comités Regionales y Locales.
- e) Promover y coordinar, a través de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, programas de capacitación, educación e información pública, con participación de la comunidad.

ARTICULO 55: COMITÉ TÉCNICO NACIONAL. Como organismo de carácter asesor y coordinador funcionará el Comité Técnico Nacional conformado por los funcionarios designados como responsables de la coordinación de emergencias en las siguientes entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Indulgencias y Comisarias, Policía Nacional, Defensa Civil, Instituto de Hidrología, Meteorología y Agropecuario, IDEMA, Instituto de Crédito Territorial, ICT, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, INDERENA, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Nacional Geológico y Minero, INGEOMINAS, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Cruz Roja Colombiana. El Comité Técnico podrá invitar a las personas o entidades que sea necesario escuchar para el mejor cumplimiento de sus funciones. El Comité Técnico Nacional podrá ejercer, en virtud de delegación, las funciones que corresponden al Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, salvo las previstas en el artículo 55 de este Decreto en las letras a) y b) del punto 1 y en las letras a), b) y c) del punto 3, que son indelegables.

El Comité Técnico Nacional será presidido por el jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres y la secretaría estará a cargo de un funcionario de la misma.

ARTICULO 56: FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Son funciones de las entidades territoriales en relación con la prevención y atención de desastres:

a) Exigir a las entidades públicas o privadas que realicen obras de gran magnitud en el territorio de su jurisdicción, estudios previos sobre los posibles efectos de desastre que pueden provocar u ocasionar y la manera de prevenirlos, en los casos que determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

c) Prestar apoyo al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres y a los Comités Regionales y Locales, en las labores necesarias para la preparación, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

e) Colaborar con la actualización y mantenimiento del Sistema Integrado de Información, de acuerdo con las directrices trazadas por los Comités Regionales y Locales.

k) Preparar, por intermedio de las Secretarías de Educación, a la comunidad en la prevención, atención y recuperación en situaciones de desastre.

l) Desarrollar, por intermedio de las Secretarías de Obras Públicas, actividades relacionadas con los servicios de transporte, las obras de infraestructura, la evaluación de daños, y las labores de demolición y limpieza.

ll) Preparar y elaborar, por intermedio de las Oficinas de Planeación, los planes, en armonía con las normas y planes sobre prevención y atención de situaciones de desastre, y coordinar a las instituciones en materias programáticas y presupuestales en lo relativo a desastres.

La Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, artículo 5.35, establece que a la Cartera Ministerial le correspondía:

35) Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan, incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos;

En el Decreto 93 de 1998, en cuanto atañe especialmente al tema objeto de debate, se establece:

Artículo 6º.- Las estrategias generales del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres son:

1. El conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico. La investigación y el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico constituyen la base tanto para la toma de decisiones como para la incorporación del criterio de prevención y mitigación en los procesos de planificación. Su desarrollo debe ser una de las prioridades del Sistema Nacional para la Prevención de Desastres en todos sus niveles.
2. La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación. La prevención y mitigación de riesgos como criterio de planificación debe estar presente en los procesos

y económico... de los municipios, los departamentos y la
3... inversión existentes, sean regionales, urbanas o sectoriales, son
4... La socialización de la prevención y la mitigación de desastres. Para efectos de
incorporar una actitud preventiva en la cultura y una aceptación de las acciones de
prevención del Estado por parte de la comunidad, se debe desarrollar un proceso de
socialización de la prevención y la mitigación de desastres por parte de las entidades
competentes del orden nacional, en coordinación con las entidades territoriales.
Artículo 7º.- La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y
Atención de Desastres debe ejecutar es la siguiente:

1. Programas para el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico.
1.1 **Instalación y consolidación de redes, procedimientos y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno a la población.** Se deben fortalecer la Red Sismológica Nacional y de Acelerógrafos, la Red Nacional de Alertas Hidrometeorológicas y de Vigilancia de Huracanes, la Red de Detección y Alerta de Tsunamis o Maremotos, las redes y observatorios de vigilancia sismológica y vulcanológica. Se deben instalar redes de monitoreo y alerta de cuencas de régimen torrencial y de zonas inestables de ladera, redes y sistemas para detección y monitoreo de incendios forestales de redes de vigilancia y monitoreo epidemiológico. Dichas medidas unidas al fortalecimiento de los sistemas de comunicación y las acciones oportunas de los organismos operativos de los comités locales y regionales, permitirán organizar a la comunidad y agilizar los procesos de evacuación de zonas amenazadas por eventos naturales peligrosos.

1.2. **Evaluación de riesgos.** Se deben desarrollar instrumentos metodológicos para la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos con fines de prevención y mitigación. Realizar la identificación y complementación de inventario de amenazas y riesgos a nivel departamental y municipal, a la evaluación de amenazas naturales y antrópicas con fines de zonificación, reglamentación y planificación y análisis de vulnerabilidad y estimación de riesgos de centros urbanos, edificaciones indispensables e infraestructura de líneas vitales.

2. **Programas para la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación.**
2.1. **Incorporación de criterios preventivos y seguridad en los planes de desarrollo.** Se deben elaborar instrumentos, metodologías y normas para la consideración del riesgo como determinante en la toma de decisiones y formular por parte de las entidades sectoriales programas y proyectos para que la estimación y mitigación de riesgos sea considerada en los planes de inversión y gestión. Las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la reducción de riesgos y asignar recursos para la prevención y atención de desastres.

2.2. **Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo.** Se deben elaborar inventarios de vivienda en riesgo a nivel municipal, impulsar programas de reubicación, mejoramiento y protección de vivienda y del entorno en zonas de riesgo, promocionar la reglamentación de usos del suelo y el ordenamiento territorial con fines preventivos y de mitigación de riesgos. Elaborar normas de seguridad y reglamentos de diseño y construcción de edificaciones e infraestructura de líneas vitales, intervenir y reducir la vulnerabilidad de centros urbanos, edificaciones indispensables e infraestructura de líneas vitales existentes y estudiar y promover la aplicación de seguros para la protección de los bienes y servicios individuales y colectivos.

2.3. **Articulación de la política ambiental y de prevención de desastres.** Se deben coordinar actividades para la articulación del Sistema Nacional Ambiental y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Se debe incorporar la información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en los diagnósticos y perfiles ambientales a nivel nacional, regional y local, considerar la mitigación de riesgos y prevención de desastres en los estudios de impacto y los planes de manejo ambiental a nivel municipal considerando el riesgo como restricción o determinante para la planificación del hábitat y del desarrollo urbano. Se deben poner en marcha programas de saneamiento básico y de protección ante amenazas ambientales de carácter biológico e industrial, impulsar planes de protección y de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas deterioradas y fortalecer el trabajo institucional para la prevención y manejo de incendios forestales.

3. **Programas de fortalecimiento del Desarrollo Institucional**

3.2. **Fortalecimiento de los comités regionales y locales de prevención y atención de desastres.** Se deben desarrollar instrumentos de gestión y evaluación de las actividades interinstitucionales para el nivel regional y local, formular y poner en marcha planes regionales para la prevención y atención de desastres.

3.7. **Sistema integrado de información.** Se debe diseñar y mantener un Sistema Integrado de Información, sistematizar el inventario y la información existente sobre amenazas y riesgos para la planificación y de la información histórica de desastres y pérdidas en el territorio nacional, sistematizar la información relativa a sistemas de vigilancia, alerta, diagnóstico temprano e inventario de recursos para la reacción local efectiva y sistematizar la información sobre manejo y transporte de

sustancias peligrosas. Se debe conformar una red de centros de documentación y consulta para la prevención y atención de desastres y sistematizar la información acerca de las acciones y la gestión de las entidades nacionales, regionales y locales del Sistema Nacional."

De otra parte, es preciso resaltar que la Ley 70 de 1993 establece en cuanto a la comunidad negra asentada en la ribera del río Dagua:

ARTÍCULO 10. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

ARTÍCULO 20. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

2. Ríos de la Cuenca del Pacífico. Son los ríos de la región Pacífica, que comprende:

a) La vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes; cuencas de los ríos ... Dagua...

5. Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

6. Ocupación colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

7. Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

ARTÍCULO 40. El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 10. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras".

Finalmente, en cuanto a la pretensión de indemnización por daños materiales relativos a la destrucción de viviendas, la Sala de Decisión considera necesario hacer referencia al derecho a la vivienda y los deberes y responsabilidades del Estado en concreto, porque estima que ellos no pueden ser atendidos ni resueltos por la vía de la responsabilidad extracontractual.

La Corte Constitucional, en la sentencia T-203A-18, resaltó el alcance del derecho fundamental a la vivienda digna, recordó que en la sentencia C-936-03 consideró que la Constitución no señaló los criterios que permiten identificar completamente su contenido y por eso se remite al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para colegir que se trata del derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (No. 7 de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), explicó que los aspectos que se

Identificar para que se configure la garantía a una vivienda digna y adecuada son: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios; c) seguridad jurídica; d) infraestructura; e) gastos soportables; f) habitabilidad; g) asequibilidad; h) lugar y g) adecuación cultural (No. 7 de la Observación General 4 del Comité de DESC), y señaló conforme al aspecto asequibilidad, la vivienda adecuada debe concederse a los grupos en situaciones de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, y garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres. Resaltó que el artículo 311 constitucional impone a los municipios, gestionar el ordenamiento territorial e implementar políticas públicas para atender las situaciones de riesgo, sobre todo en lo que tiene que ver con la identificación y evacuación de dichos lugares; la Ley 9 de 1989 en su artículo 56 obliga realizar un inventario de los asentamientos humanos en zonas de riesgo para con ello proceder a la reubicación, realizar desalojos cuando encuentre comprometida la seguridad de la población, iniciar procesos de enajenación voluntaria o la expropiación, demoler estructuras en riesgo; la Ley 388 de 1997 reiteró el deber de identificar las zonas de riesgo y establecer planes de manejo, contemplar como mínimo los mecanismos para la reubicación de asentamientos humanos garantizando la salud e integridad de dicha población e impedir que esas zonas sean ocupadas nuevamente; y la Ley 715 de 2001 reiteró la obligación de prevención de desastres. También resaltó:

Como se puede advertir, tanto constitucional como legalmente, es clara la responsabilidad en cabeza de los municipios frente a sus administrados, en lo que tiene que ver con la prevención y atención de desastres, en específico, en aquello relacionado con los deberes respecto a la población que habita en zonas de riesgo. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dichos entes territoriales, se encuentran en la obligación de⁹.

*"(i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno. Así, pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban"*⁹.

Así las cosas, con base en el marco constitucional, legal y jurisprudencial antes señalado, esta Corte ha establecido las reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo, a saber: (i) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos; (ii) adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo; (iii) la entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta; (iv) cualquier interesado puede presentar ante el alcalde o intendente, la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario; (v) los inmuebles y las mejoras de quienes deben ser reubicados, pueden ser adquiridos a través de enajenación voluntaria directa o mediante expropiación; (vi) los bienes antes mencionados, adquiridos a través de las modalidades señaladas, pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados; (vii) el terreno a obtener debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió; (viii) las zonas de

⁹ Al respecto, ver sentencias T-045 de 2014 y T-149 de 2017.
¹⁰ Sentencia T-545 de 2011 y ver también, sentencia T-149 de 2017.

alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas. Finalmente, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurrirán en el delito de prevaricato por omisión¹⁰.

2.8. Análisis del caso concreto.

Con el material probatorio recaudado, examinado en su conjunto y a la luz de los Decretos 919 de 1989 y 093 de 1998, la Sala encuentra probado que:

- 1) La carretera Loboguerrero-Buenaventura (Cabal Pombo) es la única vía de comunicación de tráfico pesado con el pacífico colombiano, fue construida en 1950 bordeando la margen derecha del río Dagua, y desde entonces - debido a las condiciones físicas y meteorológicas del terreno, su diseño y la intervención antrópica - ha presentado episodios de remoción en masa que derivaron en catástrofes por avalanchas e inundaciones de enorme magnitud en 1970, 1989 y 1997. Varios estudios públicos y privados, ejecutados en 1990, 1998, 2000, 2003, dan cuenta de ello.
- 2) Como dijo el experto, los efectos las precipitaciones sobre la naturaleza y sobre las personas eran previsible. Por tanto, no es posible liberar de responsabilidad a los demandados, quienes por mandato legal debían evaluar el riesgo que se cernía sobre la comunidad asentada en la ribera del río Dagua.
- 3) Los estudios previos al hecho siempre se focalizaron en el elemento "estructural" por la importancia económica del corredor vial para el país; empero, la Guía Metodológica del año 2000 recomendaba expresamente que para el análisis del fenómeno de remoción en masa (FRM) es primordial tomar en consideración la percepción del grado de pérdida particular de cada comunidad.
- 4) El elemento expuesto "personas" en el caso concreto estaba integrado por comunidades negras históricamente asentadas en el territorio ribereño del Río Dagua, por comunidades indígenas y por personas vulnerables, quienes, a raíz de los eventos naturales y antrópicos - diseño y construcción de la vía, erosión por tala de árboles, minería - eran los más vulnerables, como se reconoció en el Plan Específico para la Atención de la calamidad.
- 5) El sector industrial, comercial y de turismo se asentó en la zona en ejercicio de los derechos de libertad de empresa y libre iniciativa económica, asumiendo el deber de autocuidado y el derecho-deber de propiedad como función social y ecológica. Ello es particularmente visible en el caso de la accionante MARIA ELENA PINZON, quien fue sancionada por daño ambiental.
- 6) El Municipio de Buenaventura consagró en el Plan de Desarrollo 2004-2007 acciones generales, no referidas a la ribera del río Dagua. En el Plan de Ordenamiento Territorial asignó usos de suelo incompatibles con el riesgo de desastres. Desde el Comité de Prevención y Atención de Desastres no hizo un esfuerzo por prevenir el riesgo, caracterizar a la población, brindarle información puntual de la amenaza, ni alertar o coordinar acciones con el

¹⁰ Al respecto, ver sentencia T-1094 de 2002 y T-149 de 2017.

- Atención de Desastres, en 2004, en convenio con la Universidad del Cauca, analizaron un importante estudio de vulnerabilidad de la carretera, en el cual se analizó la frecuencia y porcentaje de lluvias críticas en 24 horas (las precipitaciones materia del proceso se condensaron en la mitad de ese tiempo, sin que por ello lleguen a ser "anormales"), pero concentraron su atención y acción en el elemento estructural y de servicios en riesgo.
- 8) En 2004 INVÍAS contrató con el CONSORCIO PROGRESO el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta por un valor considerable dada la envergadura del proyecto. Pese a que se acordó realizar estudios geológicos y de estabilidad de taludes, reconocimiento de campo y análisis de información existente, la responsabilidad en ese aspecto y momento básicamente se redujo a aseverar que no se contaba con estudios detallados. Aun así se encontraron puntos críticos. No existe evidencia que permita inferir que el contratante o el contratista particular en su rol de colaborador de la entidad pública, cumplieron su deber de informar la existencia de esos puntos al sistema nacional de riesgos. Mucho menos se refirieron al riesgo que se cernía sobre la comunidad, como si ella no existiera y lo único relevante fuera la vía. En este punto se resalta el mandato constitucional que impone al Estado salvaguardar la vida de las personas.
- 9) Paradójicamente, las autoridades ambientales celebraron convenios de asociación con la comunidad negra para el manejo sostenible de los recursos naturales, para su sostenibilidad productiva, para dotarlos de sistemas de abastecimiento de agua, pero no la capacitaron en mecanismos de alerta temprana ni de evacuación de presentarse fuertes precipitaciones en periodos cortos de tiempo, hecho para nada imprevisto en ese espacio de la geografía vallecaucana.
- 10) No se configuró la culpa de la víctima porque no se puede trasladar a la comunidad el deber de conocimiento y análisis del riesgo, ni el deber de implementar un plan de contingencia para poner a salvo la vida de sus integrantes.
- 11) A la par, la CVC, como autoridad ambiental, no aplicó una medida preventiva enérgica para evitar o al menos conjurar en el daño que en su jurisdicción produjeron los propietarios de Balnearios.
- 12) En ese marco fáctico, debidamente acreditado, se corrobora la causa para pedir, esto es, que los demandados **Ministerio de Medio Ambiente**, autoridad encargada hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y coordinar las acciones para prevenir la emergencia; el **Ministerio del Interior** desde su **Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres**, la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC**, en su calidad de autoridad ambiental en el territorio; el **Distrito de Buenaventura** y el **Departamento del Valle** como autoridades responsables de la prevención de Desastres y de la planeación y ordenación del territorio en sus ámbitos regional y local; el **Ministerio de Transporte**, el **Instituto Nacional de Vías** y los integrantes del **Consortio Progreso Buga**, ya como entidades públicas o privadas a cargo de labores preoperativas para el mantenimiento de la vía Cabal Combo, ya como

asesores, coordinadores o colaboradores del Comité Técnico Nacional para la Prevención de Desastres, por omisión, fallaron en la orientación y adopción de medidas de prevención del riesgo de remoción en masa, porque conocían o estaban en posición de conocer la magnitud del mismo y su impacto en el elemento "personas", pero no ejecutaron acciones precisas para que la comunidad contara con alertas tempranas y un plan de evacuación que permitiera poner a salvo sus vidas. En resumen, incumplieron su deber legal de prevención.

- 13) Como advirtió el *a quo*, no se probó que el mantenimiento de la vía habría permitido evitar la tragedia, por tanto, no se condenará directamente al CONSORCIO PROGRESO o al INVIAS por violación de sus deberes en este aspecto.

2.9. Daño indemnizable y monto de la condena.

El balance final de la tragedia, que en este caso corresponde al daño antijurídico indemnizable porque la comunidad no estaba obligado a soportarlo, es la muerte de treinta y cinco personas y la desaparición de dos más, hecho que pudo evitarse o mitigarse si las alertas tempranas y la evacuación se realizaban en debida forma.

En vista de lo anterior, los familiares y terceros damnificados por la muerte y desaparición de treinta y siete personas en los hechos ocurridos el 12 de abril de 2006, que en este caso es un grupo cerrado¹¹, serán indemnizados por los perjuicios morales derivados del daño antijurídico precitado.

Para el efecto se aplicarán las pautas establecidas por el Consejo de Estado¹² con base en su cercanía afectiva, así:

Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno-filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio (100 salinv).

Nivel No. 2. Donde se ubica la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 3. Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.

Para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además, se requerirá la prueba de la relación afectiva.

En los términos del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, la indemnización colectiva será equivalente a la suma ponderada de las indemnizaciones individuales por concepto de perjuicios morales de los consanguíneos de las víctimas mortales, que en este caso son treinta y siete. Para el efecto, el *a quo* elaborará un listado de los demandantes y las pruebas del estado civil del nivel 1 y 2; del

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-569/04

¹² Consejo de unificación, 28 de Agosto de 2014, radicación

... civil y la relación afectiva en los niveles 3 y 4; y de la condición de
... damnificado en el nivel 5.

El monto total de la indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los
Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la
ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual
se pagarán:

1. Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo.
2. Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos en esta sentencia.
3. Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en esta sentencia y el listado que elaborará el a quo.
4. Cuando el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

No se condenará a pagar perjuicios morales por el sólo hecho del fenómeno de remoción en masa como reclama la demanda, toda vez la obligación de reparar siempre está referida a un daño, cierto, determinado o determinable, es decir, una lesión a un bien jurídico determinado, que en este caso fue la vida, por no establecer alertas tempranas y un plan de evacuación para salvaguardarla.

Tampoco se reconocerán indemnizaciones por perjuicios extrapatrimoniales denominados "variación a las condiciones de vida o existencia", "interrupción de la vida escolar", "daño cultural y social" que reclama el apoderado de la parte actora, porque a la luz de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, el concepto que los abarca es el de daño a la salud y en el caso concreto no se probaron los elementos que lo diferencian del perjuicio moral ya reconocido¹³.

El Tribunal tampoco reconocerá indemnización por daños materiales por destrucción de viviendas ni por daños en actividades productivas ni en la infraestructura de servicios públicos, que valga decir fueron presupuestados en el Plan de Atención de la emergencia por vía del principio de solidaridad, porque se encontró probada la vulneración del deber de **prevención** específicamente su modalidad de **alertas tempranas y evacuación** oportuna de la comunidad asentada en la zona de riesgo.

Específicamente sobre las viviendas cabe decir que el deber del Estado en garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada no se traduce directamente en una obligación de asignar una vivienda o indemnizar su pérdida, sino, como explicó la Corte Constitucional, en gestionar el ordenamiento territorial e implementar políticas que permitan el acceso prioritario a una vivienda digna y adecuada a la población en riesgo que requiera reubicación. Por ende, no es posible condenar directamente a la indemnización de los perjuicios derivados de destrucción de viviendas a través de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Iguales consideraciones caben respecto a los materiales de propiedad privada.

Por las razones ya expuestas tampoco se reconocerá indemnización por daños morales o materiales padecidos por los comerciantes y/o propietarios de establecimientos de comercio o turismo, quienes estaban en posición de evaluar el riesgo que implicaba invertir cuantiosos recursos económicos en esa zona y además, algunos de ellos causaron daño ambiental como lo decantó la CVC.

Sin perjuicio de lo anterior, con base en el contenido del derecho fundamental a la vivienda, se exhortará al DISTRITO DE BUENAVENTURA que gestione las modificaciones de su Plan de Ordenamiento Territorial, establezca una política pública de identificación del riesgo y las zonas afectadas y diseñe e implemente programas de reubicación de la población en situación de riesgo en la ribera del Río Dagua, si aún no lo ha hecho.

2.10. Condena a las llamadas en garantía.

Respecto a las aseguradoras llamadas en garantía, es necesario precisar:

1. La póliza de seguro de responsabilidad civil No. 1002598 que sustentó el llamamiento en garantía de La Previsora Seguros por parte de la CVC, contempla expresamente que se excluye las reclamaciones originadas por falla en la prestación del servicio de la actividad propia del asegurado y la responsabilidad civil por influencia de la naturaleza aun cuando la actividad del asegurado haya contribuido a la ocurrencia del siniestro (Fl. 8 a 22 del cuaderno 1 de Llamamiento en Garantía).

Por lo anterior se declarará probada la excepción de inexistencia de obligación contractual por falta de cobertura.

2. La póliza de seguro de responsabilidad civil No. 120100000432 que sustentó el llamamiento en garantía de QBE Seguros S.A., antes Compañía de Seguros Central de Seguros S.A. por parte del INVIAS, con vigencia desde el 17 de septiembre de 2005 al 18 de septiembre de 2006, contempla expresamente que el interés asegurado es indemnizar al asegurado original respecto de los perjuicios patrimoniales que sufra con motivo de la responsabilidad civil en que incurra de acuerdo con la ley colombiana **por muerte a personas, causada durante el giro normal de sus actividades, incluyendo fallas en la prestación del servicio** (Fl. 58 del cuaderno 2 de Llamamiento en Garantía).

Al efecto, el artículo 1127 del Código de Comercio impone:

ARTÍCULO 1127. <DEFINICIÓN DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD>. <Artículo subrogado por el artículo 84 de la Ley 45 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> El seguro de responsabilidad impone a cargo del asegurador la obligación de indemnizar los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado con motivo de determinada responsabilidad en que incurra de acuerdo con la ley y tiene como propósito el resarcimiento de la víctima, la cual, en tal virtud, se constituye en el beneficiario de la indemnización, sin perjuicio de las prestaciones que se le reconozcan al asegurado.

Son asegurables la responsabilidad contractual y la extracontractual, al igual que la culpa grave, con la restricción indicada en el artículo 1055.

Por lo anterior se declararán no probadas la excepción propuestas y se le condenará a pagar a las víctimas, por intermedio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la parte de la indemnización que le

corresponde al Instituto Nacional de Vías - INVIAS, hasta el límite de cobertura de la póliza.

2.11. **Condena en costas.**

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 65.5 de la Ley 472 de 1998 se condenará en costas a los demandados, las cuales serán liquidadas por el Juzgado de origen en los términos de ley, como parte de ellas se liquidarán honorarios del abogado coordinador que corresponderán al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no haya estado representado judicialmente.

DECISION

En consecuencia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto de auto 069 de 24 de abril de 2009 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura que aceptó el llamamiento en garantía de QBE Seguros S.A. antes Compañía de Seguros Central de Seguros S.A.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia de 25 de septiembre de 2018 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Buenaventura, que negó las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- DECLARAR probada la excepción de inexistencia de la obligación contractual por falta de cobertura postulada por Previsora Seguros.

CUARTO.- DECLARAR al Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Transporte, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, el Distrito de Buenaventura, el Departamento del Valle del Cauca, el Instituto Nacional de Vías y a los integrantes del Consorcio Progreso Buga, administrativa, civil, patrimonial y solidariamente responsables por falla del servicio de prevención del riesgo que derivó en la muerte de treinta y cinco personas y la desaparición de dos personas, el 12 de abril de 2006, en la vía Cabal Pombo del Departamento del Valle del Cauca, conforme a lo motivado.

QUINTO.- CONDENAR al Ministerio de Medio Ambiente, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, el Distrito de Buenaventura, el Departamento del Valle del Cauca, el Instituto Nacional de Vías y a los integrantes del Consorcio Progreso Buga, a pagar a los familiares y terceros damnificados por la muerte y desaparición de treinta y siete personas en los hechos ocurridos el 12 de abril de 2006, los **perjuicios morales** que se les causaron, con las pautas dispuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO.- DECLARAR no probadas las excepciones postuladas por QBE SEGUROS S.A., antes Compañía de Seguros Central de Seguros S.A.

SÉPTIMO.- CONDENAR a QBE SEGUROS S.A., antes Compañía de Seguros Central de Seguros S.A., con cargo a la póliza de seguro de responsabilidad civil No. 120100000432, a pagar a las víctimas, por intermedio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la parte de la indemnización que

le corresponde al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, hasta el límite de cobertura de la póliza.

OCTAVO.- ORDENAR que el monto total de la indemnización se entregue al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

1. Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo. Para el efecto, el *a quo* elaborará un listado de los demandantes y las pruebas del estado civil del nivel 1 y 2; del estado civil y la relación afectiva en los niveles 3 y 4; y de la condición de tercero damnificado en el nivel 5.
2. Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos en esta sentencia, con las mismas pautas.
3. Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en esta sentencia y el listado que elaborará el *a quo*.
4. Cuando el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

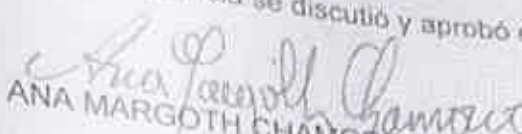
NOVENO.- EXHORTAR al DISTRITO DE BUENAVENTURA que gestione las modificaciones de su Plan de Ordenamiento Territorial, establezca una política pública de identificación del riesgo y las zonas afectadas y diseñe e implemente programas de reubicación de la población en situación de riesgo en la ribera del Río Dagua, si aún no lo ha hecho.

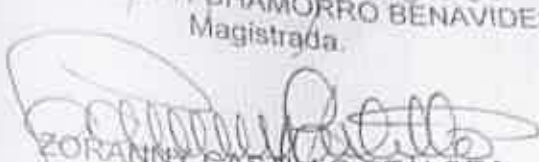
DÉCIMO.- ORDENAR la publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

DÉCIMO PRIMERO.- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 65.5 de la Ley 472 de 1998 se condena en costas a los demandados, las cuales serán liquidadas por el Juzgado de origen en los términos de ley. Se liquidarán y pagarán honorarios del abogado coordinador, que corresponderán al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no haya estado representado judicialmente.

DÉCIMO SEGUNDO.- Notificada esta providencia remítase el expediente al juzgado de origen.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó en Acta de la fecha.


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada.


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada.


VICTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado.

NOTIFICACIÓN:

En la fecha se notificó la providencia que
antecede al caso (s) procesado (a) judicial No. 166

Cali, 27-3-19

NOTIFICADO(A) 

SECRETARIO(A) 

CERTIFICO: Para notificar a las partes la anterior providencia,
se fijó EDICTO en lugar público de la Secretaría del Tribunal
de lo Contencioso Administrativo por el término de tres días
hábiles, los 29 MAR 2019 a las once de la mañana.


Luz Dary González
El Secretario (a)
Sección Segunda

Secret

