

Señores Magistrados

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

MAG. PON. DR. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

E. S. D.

REFERENCIA : RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
RADICACIÓN : 11001-03-26-000-2020-00055-00 (66052)
DEMANDANTES : CADSA GESTIONES Y PROYECTOS S.A. Y OTROS
ASUNTO : SINTESIS RECURSO DE REVISION

JAIRO ENRIQUE ROSERO ORTIZ, apoderado de las sociedades CADSA GESTIONES Y PROYECTOS S.A., CUBIDES & MUÑOZ LIMITADA, CONCREARMADO LTDA., REYES Y RIVEROS LTDA., GEOFUNDACIONES S.A., y CONSTRUCTORA PRECOMPRIMIDOS S.A., Integrantes del CONSORCIO PROGRESO BUGA, me permito presentar una síntesis del recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de segunda instancia proferida por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, con fecha 20 de marzo de 2019, dentro del proceso 76109-33-31-002-2008-00071-01, a fin de facilitar su lectura.

HECHOS

1. Con fecha 14 de abril de 2008, los señores Azarías Alomia Riascos y Otros, formularon Acción de Grupo contra La Nación – Ministerio de Transporte, Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, Ministerio del Interior y de Justicia, el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, el Departamento del Valle del Cauca, la Corporación Autónoma del Valle del Cauca – CVC, y el Municipio de Buenaventura, para la reparación de los daños sufridos con ocasión de la avalancha ocurrida el día 12 de abril de 2006, en la Carretera Alejandro Cabal Pombo (Buenaventura-Buga-Cali).

2. El proceso fue asignado por reparto al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura, bajo la radicación 2008-0071, Despacho que admitió la demanda por auto 402 del 10 de octubre de 2008, ordenando darle trámite.

3. Notificado el Instituto Nacional de Vías – INVIAS de la demanda, procedió a contestarla, formulando llamamiento en garantía a las sociedades integrantes del CONSORCIO PROGRESO BUGA, con quien suscribió el contrato de obra 1877 de 2004.

4. Notificadas del llamamiento en garantía, las sociedades integrantes del Consorcio Progreso Buga, contestaron la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda y al llamamiento en garantía formulado por el INVIAS.

5. Surtidos los trámites propios del proceso, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura profirió sentencia con fecha 25 de septiembre de 2018, negando las pretensiones de la demanda.

6. Contra la sentencia la parte demandante formuló recurso de apelación.

7. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con ponencia de la Magistrada Ana Margoth Chamorro Benavides, profirió sentencia con fecha 20 de marzo de 2019, revocando la sentencia de primera instancia y declarando administrativa, civil, patrimonial, y solidariamente responsables, al Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio del Interior, Ministerio de Transporte, la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, el Distrito de Buenaventura, el Departamento del Valle del Cauca, el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, y a los integrantes del Consorcio Progreso Buga, por la falla en el servicio de prevención del riesgo que derivó en la muerte de treinta y cinco (35) personas y la desaparición de dos (2) personas, el 12 de abril de 2006, en la vía Cabal Pombo del Departamento del Valle del Cauca, y condenándolos en consecuencia a pagar a los familiares y terceros damnificados los perjuicios morales causados.

8. El Tribunal precisó en la sentencia las razones de la condena así:

“Como dijo el experto, los efectos sobre la naturaleza y sobre las personas eran previsibles. 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”¹.

¹ Página 36 de la sentencia del Tribunal.

“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”².

“En ese marco fáctico, debidamente acreditado, se corrobora la causa para pedir, esto es, que los demandados Ministerio de Medio Ambiente, autoridad encargada de 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 Consorcio 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 orientaron (sic) 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”³.

9. El Consorcio Progreso Buga solicitó la adición y aclaración de la sentencia, en el primer caso, a efectos de que el Tribunal se pronunciara sobre la oposición formulada en la contestación de la demanda por el Consorcio al llamamiento en garantía efectuado por el INVIAS, por no reunir las exigencias del artículo 19 de la ley 678 de 2001 para su prosperidad, y en el segundo caso, a fin de que precisara la norma positiva o el mandato legal con base en el cual ese Despacho señaló en la sentencia:

² Página 37 de la sentencia del Tribunal.

³ Página 37 de la sentencia del Tribunal.

“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”⁴.

10. Con providencia del 15 de mayo de 2019, el Tribunal dio respuesta a las peticiones de adición y aclaración en estos términos:

- En lo que respecta al llamamiento en garantía manifestó:

“A través de auto 069 de 24 de abril de 2009 fueron aceptados los llamamientos de garantía (Fls 76 a 81 C.” llamamiento en garantía). La providencia quedó en firme para el Consorcio, quien en la oportunidad debida contestó la demanda y el llamamiento en garantía. Así se registró en la sentencia:

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.

En virtud de lo expuesto, no precisaba la sentencia referirse a los requisitos formales necesarios para aceptar la vinculación del Consorcio por llamamiento en garantía toda vez que los mismos fueron evaluados en el auto que lo decretó, decisión que no fue apelada por la parte y quedó en firme. Por ese hecho la providencia era vinculante para la parte y para la Sala de Decisión, sin posibilidad de variar este aspecto en la etapa de fallo.

Lo que si era exigible del fallo era referirse acerca de la relación sustancial que existió entre INVIAS y el Consorcio, por orden expresa del artículo 66 del CGP, lo cual se cumplió cabalmente cuando manifestó entre otras cosas, que ella nace del contrato de obra pública celebrado entre los dos”⁵.

- En cuanto a la norma que le imponía al Consorcio la obligación de evaluar el riesgo dijo:

⁴ Página 36 de la sentencia del Tribunal Administrativo.

⁵ Página 2 de la providencia del Tribunal de fecha 15 de mayo de 2019.

“El artículo 265 del CGP regula la aclaración de la sentencia e impone que es procedente cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidos en la parte resolutive o influyan en ella.

En el caso de autos el apoderado del Consorcio alegó que la sentencia deber ser aclarada porque no señala cual es la carga obligacional del particular demandado. Sin embargo, carece de sustento su afirmación porque en el cuerpo de la sentencia se expusieron con detalle las premisas fácticas y jurídicas que llevaron a la corporación judicial a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar condenar a Progreso Buga.

Por ilustración se transcribe una de las premisas normativas:

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

ARTICULO 8º. ANALISIS 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 naturalezas 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 ocurrir con ocasión o a casusa de sus actividades, y las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos”.

“ARTICULO 9º. MEDIDAS DE PROTECCION. 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.

En otros apartes se enunciaron de forma expresa las premisas fácticas de ausencia de análisis de la vulnerabilidad específicamente en lo referente al riesgo latente y la necesidad de adoptar alertas tempranas en pro de la comunidad.

Por ende no hay motivo de duda en lo decidido”⁶.

(Negrillas y subrayado adicionados).

CAUSAL DE REVISIÓN Y ARGUMENTOS QUE LA SUSTENTAN

Como causal de revisión de la sentencia invocamos la prevista en el numeral 5 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.):

“5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

La causal invocada se sustenta en los siguientes argumentos de orden fáctico y jurídico.

INCONGRUENCIA DE LA SENTENCIA

De acuerdo con la jurisprudencia, la congruencia de los fallos constituye un elemento fundamental de validez de los mismos, por lo que su inobservancia configura la causal de revisión consagrada en el artículo 250, numeral 5 del C.P.A.C.A., por vulnerar el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte afectada.

a. Incongruencia Interna

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca encontró que dentro del marco normativo aplicable al caso, el artículo 8º del Decreto 919 de 1989, tenía aplicación al caso, en conjunto con las premisas fácticas de ausencia de un análisis de vulnerabilidad específicamente en cuanto al riesgo latente y la necesidad de adoptar alertas tempranas en pro de la comunidad⁷.

La norma en cuestión no le resulta aplicable al Consorcio Progreso Buga ni a sus integrantes, en tanto sus postulados no se ajustan a la naturaleza de dicha figura de colaboración empresarial, ni al objeto del contrato, ni a su actuación en desarrollo de la avalancha ocurrida el día 12 de abril de 2006, en la Carretera Alejandro Cabal Pombo.

Los defectos que se le atribuyen a la sentencia encuentran fundamento en los límites que la Constitución y la ley les fijan a los Jueces en materia de autonomía interpretativa. En tal sentido,

⁶ Página 3 de la sentencia adicional del Tribunal del 15 de mayo de 2019.

⁷ Página 3 de la sentencia del Tribunal que resolvió la solicitud de adición y aclaración.

la independencia de que gozan los Jueces para aplicar la ley no puede ir en detrimento de la Constitución ni de los principios que deben orientar una recta administración de justicia. En esa medida, la interpretación que los Jueces hagan de la ley no puede apartarse del orden jurídico ni del sentido y el espíritu de la norma que se pretende aplicar al caso concreto, ni del propósito de administrar justicia bajo premisas de objetividad, igualdad y equidad.

En el caso concreto el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca encontró demostrado que los demandados fallaron en la orientación y adopción de medidas de prevención del riesgo de remoción en masa y no ejecutaron medidas para que la comunidad contara con alertas tempranas y un plan de evacuación que permitiera poner a salvo sus vidas, como se los imponía el artículo 8 del Decreto 9191 de 1989.

La disposición no admite la interpretación efectuada por el Tribunal en la sentencia, ni permite arribar a las conclusiones a que llegó dicha Corporación. Lo primero que cabe señalar es que la norma claramente condiciona desde su inicio su aplicación, al expresar que *“Para los efectos del Sistema Integrado de Información, ...”* lo que indica que sus postulados no aplican para otros efectos que no guarden relación con el Sistema Integrado de Información.

El Sistema Integrado de Información es un instrumento a cargo de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, que tiene por objeto conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. El artículo 7º del Decreto 919 de 1989, se refería a dicho Sistema así:

“ARTICULO 7o. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION. Corresponde a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, organizar y mantener un sistema integrado de Información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. Para estos efectos, el Gobierno Nacional dispondrá que las entidades correspondientes establezcan los sistemas y equipos necesarios para detectar, medir, evaluar, controlar, transmitir y comunicar las informaciones, así como realizar las acciones a que haya lugar”.

El objeto y las funciones del Consorcio Progreso Buga, al igual que el de las sociedades que lo integran, no tienen ninguna relación con las actividades de prevención y atención de desastres, pues el único objeto del Consorcio era la ejecución del contrato 1877 de 2004, suscrito con el INVIAS. De tal forma que al no hacer parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la disposición no puede cobijar al CONSORCIO PROGRESO BUGA ni a sus integrantes, con lo cual la premisa inicial para que pudiera aplicarse a este caso no se cumple.

Tampoco puede el Consorcio ser considerado como una entidad privada encargada de la prestación de servicios públicos, como seguidamente se expresa en la norma, y como lo interpretó equivocadamente el Tribunal para derivar de allí que se encontraba obligado a realizar un análisis de vulnerabilidad, o que junto a las entidades públicas demandadas falló en la adopción de medidas de prevención del riesgo de remoción en masa, y un plan de evacuación que permitiera poner a salvo sus vidas”, llevándolo a concluir que incumplió un aparente deber legal de prevención.

Conforme a la definición que trae el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, “...se considera como servicio público toda actividad organizada, que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas”.

De acuerdo con la concepción del Código Sustantivo del Trabajo, no toda actividad ejecutada por un particular en desarrollo de un contrato estatal convierte automáticamente al particular en una entidad prestadora de un servicio público, pues para que ello ocurra debe reunir determinadas características, como que la misma sea prestada de manera regular y continua, y que esté sometida a un régimen especial. En el caso del contrato suscrito entre el INVIAS y el Consorcio Progreso Buga, estos requisitos no se cumplen, pues el particular contratista tan solo fue encargado de ejecutar una obra pública por un precio y un plazo determinados, la cual una vez concluida ponía fin a su relación con la administración pública, sin que pueda calificarse al contratista como encargado de una actividad regular y continua, sometida a un régimen especial.

En ningún caso el consorcio es una entidad privada prestadora de servicios públicos, como lo prescribe la norma citada por el Tribunal. La sola celebración de un contrato de obra pública con una entidad estatal no convierte al particular en una entidad prestadora de un servicio público, pues tan solo se trata de un colaborador temporal de la administración para el cumplimiento de una función pública, y no una entidad privada encargada de la prestación de servicios públicos.

La esencia del concepto de servicios públicos se encuentra asociada a las actividades o prestaciones que desarrolla un proveedor en beneficio de terceros, a efectos de satisfacer necesidades que afectan su calidad de vida individual o colectiva, que por lo tanto interesan a la comunidad en general, y por esa razón deben ser reguladas por el Estado, sometiéndolas a un régimen especial. Estas características no aplican en el caso del contrato de obra, donde si bien se puede estar satisfaciendo una necesidad general, no tiene el atributo de la continuidad que caracteriza al servicio público, y su ejecución se encuentra regulada principalmente por los términos del contrato. La relación que existe entre el prestador de un servicio público y el usuario

del mismo no se da en el contrato de obra, donde el contratista una vez entrega la obra concluye su participación, sin que quede ligado directamente con los usuarios de la misma, pues su relación contractual es con la entidad contratante y no con los usuarios de la obra.

No podía en consecuencia el Tribunal asimilar el Consorcio Progreso Buga a una entidad privada encargada de la prestación de servicios públicos por el solo hecho de haber celebrado un contrato de obra con el INVIAS, cuyo objeto no era la prestación de servicios públicos y sin ninguna vocación de continuidad, sin incurrir en un grave defecto de interpretación normativa que viola los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del Consorcio y sus integrantes.

Tampoco puede hacerse al Consorcio responsable por una falla en el servicio de prevención del riesgo, que no le es exigible con fundamento en el Decreto 919 de 1989, en tanto dicho estatuto solo aplica a las entidades públicas y privadas cuyas competencias y funciones tienen relación con las actividades de prevención y atención de desastres, como el propio Decreto lo contempla en su artículo 1º, y no a los particulares que celebran un contrato de obra con una entidad estatal.

En conclusión, tanto la interpretación de la norma aplicada por el Tribunal como el razonamiento y las conclusiones a que arriba la sentencia, resultan manifiestamente incongruentes, vulnerando en consecuencia los artículos 29 y 229 de la Carta Política.

b. Incongruencia Externa.

La incongruencia externa hace relación a la falta de coherencia entre lo alegado por la parte demandada, o el llamado en garantía en su defensa, y lo resuelto en la sentencia.

El artículo 19 de la ley 678 de 2001 dispuso en relación con el llamamiento en garantía dentro de los procesos por responsabilidad en contra del Estado:

“Artículo 19. Llamamiento en Garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

PARÁGRAFO: La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor”.

La norma en mención establece en primer término un requisito esencial para que la entidad estatal pueda llamar en garantía al agente frente al cual pretende la declaratoria de responsabilidad, señalando que debe aportar prueba siquiera sumaria de su responsabilidad a título de dolo o de culpa en los hechos materia del litigio.

De la simple lectura del llamamiento en garantía formulado por el INVIAS se aprecia que este no cumplió con dicho requisito, en tanto no aportó prueba sumaria de que el contratista hubiera actuado con dolo o culpa grave en los hechos que dieron lugar al llamamiento, con lo cual este resultaba improcedente por inobservancia de los requisitos exigidos por la ley para su prosperidad, en especial cuando el único sustento del llamamiento se concretó a que: *“Si por alguna circunstancia cupiera responsabilidad a mi representado, los Llamados en Garantía está (sic) obligado a responder en caso necesario, frente al Instituto Nacional de Vías, reintegrando las sumas de dinero a que fuere condenado a pagar”*.⁸

Adicionalmente dispone la norma en su parágrafo que la entidad pública no podrá llamar en garantía al agente cuando dentro de la contestación de la demanda propuso las excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

En el escrito de contestación de la demanda presentado por la apoderada del INVIAS, la entidad propuso como excepción “CULPA EXCLUSIVA DE LAS VÍCTIMAS”. Conforme a la excepción propuesta, la causa del daño era atribuible exclusivamente a los habitantes de la zona que resultaron afectados por los hechos del 12 de abril de 2006, en la Vía Alejandro Cabal Pombo.

El Instituto Nacional de Vías incumplió en consecuencia los dos requisitos considerados como condiciones *sine qua non* para la prosperidad del llamamiento en garantía, consistentes en aportar prueba siquiera sumaria de la responsabilidad del agente al haber actuado con dolo o culpa grave, e igualmente no proponer como excepción la “culpa exclusiva de las víctimas”, haciendo inviable el llamamiento efectuado, atendiendo a las previsiones de la Ley 678 de 2001.

Como quiera que la sentencia de primera instancia no hizo el estudio de la objeción formulada por el Consorcio Progreso Buga al llamamiento en garantía, en tanto exoneró de todos los cargos a los demandados, era menester que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, resolviera en

⁸ Página 5 del llamamiento en garantía formulado por el INVIAS.

el fallo de segunda instancia la oposición formulada por el Consorcio al llamamiento en garantía al momento de contestación de la demanda, cosa que no hizo, y que solo ante la solicitud de aclaración de la sentencia procedió a hacer, como se transcribió anteriormente.

La postura jurídica del Tribunal en este punto no se ajusta a los preceptos de la ley 678 de 2001, ni a las exigencias del artículo 281 del C.G.P., en tanto no eran solamente los requisitos formales del llamamiento en garantía a que aludían los artículos 55 y 56 del C.P.C., los que correspondía a ese Tribunal validar, sino adicionalmente los sustanciales para el éxito del mismo, a la luz de lo dispuesto por el artículo 19 de la ley 678 de 2001, de una parte, porque la discusión planteada no giraba únicamente en torno a los requisitos formales, y de la otra, porque la sola existencia de un contrato de obra entre ambas partes no convierte al Consorcio en responsable de los hechos materia del litigio.

Ante el hecho demostrado de que el Instituto Nacional de Vías había propuesto en la contestación de la demanda como excepción de mérito la “Culpa exclusiva de las víctimas”, el Tribunal estaba en la obligación de hacer el estudio de fondo sobre la procedencia del llamamiento en garantía, con fundamento en las razones consignadas por la Corte Constitucional en la sentencia con que resolvió la constitucionalidad del artículo 19 de la ley 678 de 2001, que por tratarse de una sentencia de constitucionalidad le impedían al Tribunal apartarse del razonamiento y las conclusiones de la Corte, sin incurrir en una manifiesta violación a la doctrina sentada por el fallo que declaró la constitucionalidad de la norma.

En síntesis, la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca constituye una ostensible vulneración al ordenamiento jurídico, que trastorna por completo los principios y reglas a las cuales ha debido sujetarse esa Corporación para su expedición, haciéndose necesario eliminar del mundo jurídico la sentencia mediante su declaratoria de nulidad en todo lo que hace relación con el Consorcio Progreso Buga.

Como es sabido, el debido proceso es un principio consustancial a toda actuación judicial o administrativa, conforme lo prescribe el artículo 29 de la Constitución Política, motivo por el cual configura un derecho constitucional de categoría fundamental.

El artículo 229 de la Constitución Política consagra el derecho de acceso a la administración de justicia en esta forma:

“Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

El derecho de acceso a la administración de justicia se materializa en la posibilidad que tiene toda persona de acudir ante las autoridades judiciales en demanda de protección de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con arreglo a las garantías sustanciales y procedimentales que la Constitución y las leyes prevén en cada caso.

Este derecho comprende tres aspectos básicos; el acceso efectivo de cualquier persona al sistema judicial, el respeto de las garantías y formas consagradas para cada proceso, y finalmente, que en la decisión que se adopte se observen las normas aplicables y se tengan en cuenta los argumentos expuestos por las partes y las pruebas existentes.

En el caso presente no se cumplen tales presupuestos. No puede afirmarse que las demandantes tuvieron efectivo acceso al sistema judicial porque, en primer término, se dio aplicación a una norma que no vincula desde el punto de vista jurídico ni fáctico al Consorcio Progreso Buga, como es el Decreto 919 de 1989, y en segundo término, el fallo dejó de lado los argumentos expuestos por el Consorcio en su defensa, pues como se dijo, la decisión adoptada hizo caso omiso del artículo 19 de la ley 678 de 2001.

DEFECTO PROCEDIMENTAL AL PROFERIR SENTENCIA

Los demandantes impetraron la Acción de Grupo contra el Ministerio de Transporte, Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda, Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento del Valle del Cauca, el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, el Departamento del Valle del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y el Municipio de Buenaventura. En ningún caso la demanda se dirigió ni se refiere al Consorcio Progreso Buga y/o sus integrantes.

A pesar de que el Consorcio Progreso Buga no tenía la calidad de demandado dentro del proceso, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca terminó condenando a los integrantes del Consorcio en calidad de demandados.

En ese orden de ideas, eran dos las relaciones procesales a resolver, la conformada entre los demandantes y las entidades demandadas, y la establecida entre el INVÍAS y las sociedades integrantes del Consorcio Progreso Buga, por virtud del llamamiento en garantía. En consecuencia, el Fallador estaba en la obligación de efectuar el análisis de la relación existente entre el llamante en garantía y los llamados. El Tribunal sin embargo pasó por alto el hecho de que en el proceso se debatían dos relaciones jurídico procesales diferentes, consignando en la sentencia:

“CUARTO.- DECLARAR al Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Interior, el Ministerio de Transporte, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, 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.”.
(Negrillas y subrayado adicionados).

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal incurrió en un evidente error al condenar a los integrantes del Consorcio Progreso Buga en calidad de demandados, dejando sin resolver la relación procesal entre el INVIAS y el Consorcio Progreso Buga, originada por virtud del llamamiento en garantía.

En el numeral 2.10 de la sentencia proferida por el Tribunal se resolvió todo lo relacionado con los llamamientos en garantía formulados dentro del proceso, pero sin hacer mención del llamamiento formulado por el INVIAS, concretamente a la luz del artículo 19 de la ley 678 de 2001, como se ha dicho en innumerables ocasiones. En esas condiciones, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca omitió resolver la relación jurídico procesal existente entre el INVÍAS y los miembros del Consorcio Progreso Buga.

El Tribunal omitió el estudio de la relación existente entre el INVÍAS y las sociedades llamadas en garantía. Lo anterior resulta evidente cuando en el aparte de “Llamamiento en garantía” de la sentencia de segunda instancia se omitió el análisis de la relación jurídico procesal existente entre el INVIAS y las llamadas en garantía.

Como consecuencia obligada de todo lo dicho, la sentencia dejó sin resolver uno de los extremos del litigio, dando lugar a su nulidad.

Atentamente,



JAIRO ENRIQUE ROSERO ORTIZ
C. C. 14.248.575 Melgar.
T. P. 50.043 C. S. de la J.