



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D. C., diez (10) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Recurso extraordinario de revisión - Acción de grupo
Radicación: 11001-03-26-000-2020-00055-00 (66052)
Recurrentes: Cadsa Gestiones y Proyectos S.A. y otros
Opositores: Azarías Alomia Riascos (representante del grupo)

Tema: Nulidad originada en la sentencia. Se declara infundado el recurso de revisión porque la incongruencia de la sentencia no constituye causal de nulidad de la misma.

SENTENCIA

Se resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por las sociedades Cubides & Muñoz Ltda., Cadsa Gestiones y Proyectos S.A., Concrearmado Ltda., Reyes y Riveros Ltda., Geofundaciones S.A. y Constructora Precomprimidos S.A. (integrantes del consorcio Progreso Buga) contra la sentencia del 20 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el trámite de una acción de grupo.

La sala es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión de conformidad con el artículo 249 del CPACA. De acuerdo con esta norma, las subsecciones del Consejo de Estado conocen de los recursos de revisión interpuestos contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los tribunales administrativos, de acuerdo con la materia. En este caso, la sentencia decidió una acción de grupo presentada por los daños causados con la avalancha ocurrida el 12 de abril de 2006 en la carretera Alejandro Cabal Pombo que conduce de Buenaventura a Cali, por lo que corresponde a esta subsección.

El recurso se admitió el 27 de noviembre de 2023¹. Los integrantes del grupo y la Previsora S.A. se opusieron a su procedencia². El Ministerio Público conceptuó que el recurso no era procedente porque la decisión no adolecía de incongruencia interna ni externa³. El 18 de junio de 2024 se decretaron pruebas⁴ y se ordenó al juzgado de primera instancia remitir el expediente de manera electrónica. El 24 de julio de 2024 se dio traslado a las partes de los documentos remitidos por el juzgado⁵.

¹ Índice 42 del Samai.
² Índice 62 del Samai.
³ Índice 54 del Samai.
⁴ Índice 77 del Samai.
⁵ Índice 90 del Samai.



I. ANTECEDENTES

A.- Demanda del proceso de acción de grupo

1.- La demanda que dio origen al proceso fue radicada el 14 de abril de 2008, y en ella se presentó una acción de grupo con las siguientes pretensiones:

«1º Que se declare que la NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA y EL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA, son administrativamente responsables de los daños y perjuicios sufridos por los señores 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).

2º 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 DAMNIFICADAS.
- 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): PLUTARCO POTES MINA, NIEVE MINA CAICEDO, ANA MILENA MINA LÓPEZ, ROSA NIEVE MINA LÓPEZ, JUANA LÓPEZ ANGULO, PRÓSPERO 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 VALECILLA, ISA CATHERINE CANGA TORRES correspondientes a los diferentes grupos de familias.
- 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 CONTINUACIÓN: Que se condene a pagar a cada uno de los siguientes menores el valor de DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES por interrupción de 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 a 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.



LOS PERJUICIOS PATRIMONIALES MATERIALES.

Que se condene pagar a cada uno de mis patrocinados indicados anteriormente como indemnización por concepto de daño emergente y lucro cesante los siguientes rubros:

DAÑO EMERGENTE

- a) El valor de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL \$35.000.000 por las viviendas perdidas en el suceso por cada uno de los grupos familiares.
- b) El valor de TREINTA MILLONES DE PESOS \$30.000.000 para cada grupo familiar por la pérdida de los cultivos de pan coger y de las plantas medicinales (...)
- c) Por la pérdida de los bienes domésticos para cada grupo familiar (cama, estufas, muebles, televisor, etc.) el valor de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL.
- d) El valor de DIEZ MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL \$10.000.000 por la pérdida de las herramientas de trabajo para cada grupo familiar.
- e) Que se condene pagar a la señora MARÍA ELENA PINZÓN NIETO por daño emergente la suma de 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 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 a 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 del CUATRO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL \$4.000.000.000, desde el momento del hecho hasta el momento del fallo definitivo, o la suma que establezca el perito al momento (...)»

2.- La demanda tuvo el siguiente fundamento fáctico:

2.1.- La madrugada del 12 de abril de 2006 ocurrió una «avalancha de lodo, tierra, agua, piedras y árboles» en los caseríos de Bendiciones, Kilómetro Cuarenta, Zaragoza, Triana, La Laguna, El Palillo y otros, que colindaban con la vía Alejandro Cabal Pombo que conduce de Buenaventura a Cali.

2.2.- La avalancha destruyó las viviendas, cultivos, criaderos de peces, galpones y centros turísticos de propiedad de los habitantes de los caseríos y en ella también perdieron la vida treinta y siete personas.



2.3.- Debido a la avalancha, las autoridades nacionales, departamentales y municipales declararon el sector como zona de riesgo y ordenaron la evacuación inmediata de los habitantes. El Invías derribó varias viviendas que se encontraban en zona de alto riesgo para recuperar la vía. Como consecuencia del desastre y las evacuaciones, los damnificados perdieron sus viviendas y trabajos y los menores tuvieron que interrumpir sus estudios.

2.4.- Las entidades demandadas eran responsables porque pese a que tenían conocimiento del riesgo existente para la comunidad por antecedentes de movimientos en masa y deslizamientos en la ola invernal anterior, no adoptaron medidas de prevención y mitigación de riesgos y omitieron implementar alertas tempranas, el monitoreo de cuencas y de estabilidad de los taludes y medidas de evacuación o reubicación. Por el contrario, legalizaron los asentamientos en el sector mediante la construcción de infraestructura de servicios públicos.

2.5.- El Ministerio de Transporte y el Invías también eran responsables porque incurrieron en «falla del servicio» por la «deficiencia de la infraestructura vial», ya que las secciones hidráulicas de la misma fueron insuficientes para drenar el agua y el lodo.

3.- En sentencia del 25 de septiembre de 2018 el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali negó las pretensiones de la demanda porque, aunque estaba probado que las entidades demandadas incurrieron en algunas omisiones, consideró que estas no fueron la causa determinante del daño. La causa del daño fue la alta pluviosidad ocurrida en el sector entre el 11 y el 12 de abril de 2006, que generó una sobresaturación de humedad y que produjo el desprendimiento de tierra sobre el río Dagua y la posterior inundación de la vía. Los demandantes no aportaron una prueba técnica que permitiera determinar que las omisiones de las demandadas fueron determinantes en el resultado final del desastre; por el contrario, desistieron de la práctica de dicha prueba, por lo cual no era posible determinar cuáles eran las probabilidades de tal evento.

4.- Los accionantes apelaron porque consideraron que el *a quo* modificó la *causa petendi*, pues analizó el caso bajo la perspectiva de un desastre natural, sin tener en cuenta que la imputación de responsabilidad se centró en la omisión del deber de prevención del desastre y de la gestión del riesgo por parte de las entidades demandadas. El juzgado incurrió en defecto fáctico en la apreciación de las pruebas porque tuvo por probada la fuerza mayor y, al mismo tiempo, admitió que no existía prueba de la «resistibilidad y de la previsibilidad» de la catástrofe.

B.- Sentencia recurrida

5.- El 20 de marzo de 2019 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó la sentencia de primera instancia y accedió a las pretensiones de la demanda porque estaba acreditado que las entidades demandadas omitieron el deber de prevención del riesgo que causó la muerte de 35 personas y la desaparición de 2 personas en el desastre ocurrido el 12 de abril de 2006 sobre la vía Cabal Pombo. Consideró que el riesgo existente para la comunidad era previsible debido a varios factores como las



características naturales del terreno, la construcción de la vía y sus secciones hidráulicas y las actividades antrópicas desarrolladas en el sector. También era resistible porque los estudios técnicos y recomendaciones elaboradas por la Universidad del Cauca y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, señalaban acciones concretas, coordinadas y oportunas a cargo de las entidades demandadas para evitar el daño y estas no fueron acatadas. Concluyó que no se configuró la culpa de la víctima porque no era posible trasladarle 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.

6.- En virtud de lo anterior condenó solidariamente:

a.- A las entidades públicas: Ministerio del Medio Ambiente, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte, a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, al Distrito de Buenaventura, al Departamento del Valle del Cauca, al Invías.

b.- A las sociedades Cubides & Muñoz Ltda., Cadsa Gestiones y Proyectos S.A., Concrearmado Ltda., Reyes y Riveros Ltda., Geofundaciones S.A. y Constructora Precomprimidos S.A. (integrantes del consorcio Progreso Buga), quienes fueron llamadas en garantía por el Invías en el proceso de la acción del grupo.

C.- Trámite previo relevante

7.- Las sociedades Cubides & Muñoz Ltda., Cadsa Gestiones y Proyectos S.A., Concrearmado Ltda., Reyes y Riveros Ltda., Geofundaciones S.A. y Constructora Precomprimidos S.A., integrantes del consorcio Progreso Buga, condenadas en el trámite de la acción de grupo, presentaron solicitud de adición y aclaración de la sentencia de segunda instancia:

7.1.- Solicitaron que se adicionara la sentencia para que el tribunal se pronunciara sobre la oposición formulada por estas en la contestación de la demanda al llamamiento en garantía efectuado por el Invías, por no reunir las exigencias del artículo 19 de la ley 678 de 2001 para su prosperidad.

7.2.- También solicitaron que se precisara la norma en la que se basó el tribunal para afirmar que «no era posible liberar de responsabilidad a los demandados que por mandato legal debían evaluar el riesgo sobre la comunidad asentada en la ribera del río Dagua».

7.3.- Mediante auto del 15 de mayo de 2019 el tribunal negó las solicitudes de adición y aclaración de la sentencia. Respecto de la primera consideró que no hacía falta pronunciarse porque las recurrentes no contravirtieron el auto que ordenó su vinculación al proceso como llamadas en garantía. Frente a la solicitud de aclaración, consideró que la sentencia no dejaba duda en cuanto a la carga obligacional de estas sobre la evaluación del riesgo.



D.- Recurso extraordinario de revisión

8.- Las sociedades Cubides & Muñoz Ltda., Cadsa Gestiones y Proyectos S.A., Concrearmado Ltda., Reyes y Riveros Ltda., Geofundaciones S.A. y Constructora Precomprimidos S.A., condenadas en el trámite de la acción de grupo, presentan recurso extraordinario de revisión con fundamento en la causal prevista en el numeral 5 del artículo 250 CPACA, referente a *«existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación»*. Alegan que la nulidad se configuró porque la sentencia es incongruente y vulnera sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Solicitan que se declare su nulidad total y se profiera sentencia de reemplazo.

8.1.- La providencia incurrió en incongruencia interna porque la norma en la que se basó el tribunal para afirmar que las demandadas estaban obligadas a realizar un análisis de vulnerabilidad, específicamente en cuanto al riesgo latente y la necesidad de adoptar alertas tempranas en pro de la comunidad, *«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»*. Sostienen que estas no hacían parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y el tribunal no podía asimilarlas a una entidad privada encargada de la prestación de servicios públicos por el solo hecho de haber celebrado un contrato de obra con el Invías.

8.2.- La sentencia también incurrió en incongruencia externa porque el tribunal debía pronunciarse sobre la procedencia del llamamiento en garantía de las integrantes del consorcio, ya que ello no fue resuelto en primera instancia, y no lo hizo.

8.3.- Además, en la sentencia el tribunal incurrió en un defecto procedimental porque condenó a las sociedades integrantes del consorcio Progreso Buga directa y solidariamente y omitió el análisis de la relación jurídico procesal existente entre la entidad contratante Invías y las sociedades llamadas en garantía.

E.- Oposición al recurso extraordinario de revisión

9.- El apoderado de los integrantes del grupo solicita que se niegue la declaratoria de nulidad de la sentencia proferida por el tribunal porque *«de conformidad con el principio IURA NOVIT CURIA y del principio de congruencia, solo estaba obligado a pronunciarse sobre la causa petendi del llamado en garantía, del demandado y demandante. Pues el derecho administrativo es justicia rogada frente a la causa petendi y no frente a las normas citadas en los fundamentos de derecho»*.



II. CONSIDERACIONES

10.- Teniendo en cuenta que la providencia recurrida quedó ejecutoriada el 24 de mayo de 2019⁶, el recurso fue interpuesto oportunamente el 3 de julio de 2020⁷.

F. Los reparos sobre el régimen jurídico aplicable no constituyen una nulidad originada en ella

11.- La sala declarará infundado el recurso extraordinario de revisión porque no está acreditada la ocurrencia de la causal invocada que se refiere a *«Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación»*.

11.1.- La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha admitido que la violación del artículo 29 de la Constitución (debido proceso) puede dar lugar a una nulidad originada en la sentencia, así no haya texto legal o constitucional que prevea la irregularidad procesal como una causal de *nulidad*⁸. Incluso, ha considerado que ello ocurre cuando se desconoce el principio de congruencia⁹. No obstante, esta subsección determinó que la causal de revisión solamente procede cuando está sustentada en una nulidad consagrada en el ordenamiento jurídico, así:

«(...) la Sala entiende que las causales del recurso de revisión son taxativas y de interpretación restrictiva o, lo que es lo mismo, no pueden ser interpretadas de manera analógica o extensiva. Por ello, en el entender de esta Sala, la causal 5 del artículo 250 del CPACA que se refiere a la 'nulidad originada en la sentencia' debe, también, ser interpretada de manera restrictiva. En ese sentido, solamente podrá declararse fundado el recurso extraordinario de revisión cuando se origine en la Sentencia alguna de las causales de nulidad previstas en la legislación.

37. La Subsección adopta esta interpretación porque, como se dijo, el recurso extraordinario de revisión tiene causales taxativas, por lo que, interpretar el artículo 29 constitucional para diseñar nuevas causales de revisión las convertiría en causales enunciativas, y, de esa manera, cualquier violación del debido proceso constituiría una causal para considerar procedente el recurso extraordinario de revisión cuando así lo considere el juez de la revisión.

38. De otra parte, resulta relevante recordar que las causales de nulidad procesal son de origen legal. El legislador, en ejercicio de la libertad de configuración que le otorgó la Constitución, ha decidido cuáles irregularidades procesales merecen un reproche tal que deben dar lugar a la sanción de nulidad. Esta decisión, de contera, lleva a que otras irregularidades procesales, posiblemente por ser consideradas de menor entidad por el legislador, queden sin sanción de nulidad. (...)

⁶ El auto que resuelve las solicitudes de aclaración y adición de la sentencia de segunda instancia se notificó por estado del 21 de mayo de 2019.

⁷ De conformidad con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 251 del CPACA y el artículo 1º del Decreto Legislativo 564 de 2020, es claro que el medio de impugnación extraordinario fue oportuno, pues los términos judiciales estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020 por la pandemia ocasionada por la Covid-19 en virtud del Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de mayo de 2018, radicación 11001-03-15-000-1998-00153-01(REV), C.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 2 de febrero de 2016, radicación 11001-03-15-000-2015-02342-00(REV), C.P. Alberto Yepes Barreiro.



40. (Además), la Corte Constitucional en las Sentencia C-491 de 1995 y C-217 de 1996, manifestó que la nulidad consagrada en el artículo 29 constitucional no eliminaba la taxatividad de las nulidades procesales, toda vez que fue adicionada constitucionalmente.

41. Como ya se dijo, no toda violación del debido proceso genera nulidad, porque será el legislador de manera principal o el constituyente de forma excepcional, quienes definan previamente cuales son las irregularidades que producen la nulidad de los actos procesales»¹⁰.

11.2.- Así las cosas, la causal invocada se presenta cuando en la sentencia impugnada se estructura una nulidad procesal que no podía ser estudiada ni declarada en la segunda instancia por carecer de recurso de apelación. Las *irregularidades del proceso* que pueden ser calificadas de *nulidades procesales* están enumeradas taxativamente por el legislador, y en ninguna de ellas se incluye la falta de congruencia, que es lo alegado por las sociedades demandantes.

11.3.- Las circunstancias invocadas en el recurso no estructuran una causal para interponer recurso extraordinario de revisión. Se reitera que este recurso procede ante la nulidad originada en la sentencia y las causales de nulidad de un proceso son taxativamente definidas por el legislador, por lo que no corresponde al juez crearlas jurisprudencialmente.

G. Costas

12.- Por las particularidades de este caso, la sala se abstendrá a condenar en costas, teniendo en cuenta el origen de la decisión de interponer el recurso extraordinario de revisión.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión presentado por las sociedades Cubides & Muñoz Ltda., Cadsa Gestiones y Proyectos S.A., Concrearmado Ltda., Reyes y Riveros Ltda., Geo fundaciones S.A. y Constructora Precomprimidos S.A. (integrantes del consorcio Progreso Buga) contra la sentencia del 20 de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 16 de agosto de 2022, expediente 47097, C.P. Alberto Montaña Plata. En el mismo sentido, sentencia del 23 de agosto de 2022, expediente 66289, C.P. Alberto Montaña Plata y sentencia del 19 de abril de 2023, expediente 66187, con ponencia de este despacho. El doctor Ibarra aclaró el voto en esta última providencia por un motivo distinto al del alcance de la causal del recurso de revisión.



SEGUNDO: SIN condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Aclara voto