



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUB-SECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018).

**Radicación: 17001-2331-000-2006-000586-01 (42.760)**

**Actor: ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR Y OTROS.**

**Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS.**

**Asunto: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

**Contenido:** Descriptor: Se modifica la sentencia de primera instancia que declaró la responsabilidad de las entidades demandas por falla en el servicio.

**Restrictor:** Legitimación en la causa por pasiva – Valor probatorio de los recortes de prensa – Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual de Estado – Daño antijurídico – La imputación de responsabilidad – Régimen de responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado por deslizamiento de tierras derivado de la omisión de los deberes de mantenimiento, conservación y señalización de las vías. – Infraestructura vial – Ley 105 de 1993 – Instituto Nacional de Vías INVIAS – Policía Nacional – De los Consorcios y Uniones Temporales.

Decide la Subsección C el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y la parte demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas el 14 de octubre de 2009, mediante la cual se declaró la responsabilidad administrativa y solidaria del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, de los miembros de la Unión Temporal Vial 05 y de la Compañía de seguros ACE Seguros S.A. –llamados en garantía–, y se negaron las demás pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda y pretensiones.**

El día 22 de marzo de 2006<sup>1</sup>, los señores ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR, DALADIER MONTES LÓPEZ, WILLIAN MONTES LÓPEZ, Danci del Socorro Montes López, Mario Edien Montes López, Edilson

---

<sup>1</sup> Fls. 39 a 59. C.1.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

MONTES LÓPEZ, FRANCY EDITH MONTES LÓPEZ, OSCAR MONTES LÓPEZ, ANA JUDIT MONTES LÓPEZ, JOSE JAVIER MONTES LÓPEZ, AMILBIA MONTES LÓPEZ, AMPARO MONTES LÓPEZ, LETICIA MONTES LÓPEZ, MARÍA EMMA MONTES LÓPEZ, LIGIA MONTES LÓPEZ y LUCELLY MONTES LÓPEZ interpusieron demanda contra la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A., mediante la cual solicitan les sean pagados los perjuicios materiales y morales ocasionados por la muerte del señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ ocurrida el 22 de noviembre de 2005 en el municipio de Manizales, cuando el vehículo que conducía fue arrastrado por un descenso de tierra, a saber:

*“1. Declárese a la NACIÓN COLOMBIANA, MINISTERIO DE TRANSPORTE (...) y al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, INVIAS (...) administrativa y solidariamente responsables de los perjuicios morales y materiales ocasionados a los señores ANA DELIA LÓPEZ y DALADIER, WILLIAN, Danci del Socorro, Mario Edien, Edilson, FrancY Edith y Oscar MontesLópez y Ana Judit, Jose Javier, Amilbia, Amparo, Leticia, María Emma, Lucelly y Ligia Montes López como consecuencia de la muerte de su hijo y hermano ANTONIO WILSON MONTEZ LÓPEZ, la cual ocurrió el día 22 de noviembre en el sitio conocido como Sabinas, jurisdicción del municipio de Manizales, cuando el vehículo en el que se desplazaba fue arrastrado por un alud de tierra proveniente de un derrumbe en la vía.”*

## **2. Hechos.**

Como fundamento de las pretensiones, los demandantes expusieron los siguientes hechos:

El 22 de noviembre de 2005, el señor Antonio Wilson Montes López partió –junto con cuatro (4) pasajeros– de Manzanares, Caldas a las seis de la mañana (6 a.m.) conduciendo un taxi de su propiedad de placas WBB 436 rumbo a la ciudad de Bogotá. Llegando al municipio de Padua, Tolima el vehículo se vio obligado a detenerse, en atención a las labores que se estaban realizando en la vía con ocasión de deslizamientos presentados en esta. Dos (2) de los pasajeros se vieron



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

obligados a descender del vehículo debido a asuntos personales que debían atender.

Una vez fue posible continuar con el trayecto, el señor Montes López junto con los dos (2) pasajeros restantes llegaron a Sabinas, Manizales y, aproximadamente, a las 11:50 a.m. dieron cuenta de que varias máquinas de propiedad del Instituto Nacional de Vías –INVIAS estaban removiendo lodo y tierra con el fin de dar paso provisional por la vía, pues la circulación de esta se encontraba restringida.

Seguidamente, Juan Carlos Llano, el ingeniero de INVIAS encargado de la revisión de la vía Mariquita, Manizales *“llegó hasta el sitio, les indicó a los trabajadores que manejaban las retroexcavadoras encargadas de limpiar el lodo, que le abrieran paso pues debía cruzar para poder llegar a Manizales”*.

Los trabajadores permitieron el paso tanto del vehículo del funcionario de INVIAS como de dos (2) taxis, entre los que se encontraba el que el señor Montes López se encontraba conduciendo. Una vez procedieron a cruzar, el vehículo del ingeniero y uno de los taxis alcanzaron a atravesar la vía, no obstante, el taxi del señor Montes López fue arrastrado por una avalancha de tierra, lodo y piedras hacia un abismo, ocasionando su muerte.

### **3. Actuación procesal en primera instancia.**

Mediante auto del 29 de agosto de 2006<sup>2</sup>, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas admitió la demanda y ordenó la notificación a las entidades demandadas de la existencia del proceso.

En escrito del 4 de diciembre de 2006, el apoderado de la parte demandada Nación – Ministerio de Transporte presentó escrito de contestación<sup>3</sup>, mediante el cual se opuso a todas y cada una de las pretensiones, y manifestó que de conformidad con las competencias de la entidad, esta no está facultada para ejecutar obras públicas, sino para planificar y dictar las políticas concernientes al transporte, tránsito e infraestructura del país.

---

<sup>2</sup> Fls. 60 y 61. C.1. Fijado en lista del 21 de noviembre al 4 de diciembre de 2006.

<sup>3</sup> Fls. 74 a 85. C.1.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

Adicionalmente, expuso que la parte demandante no demostró las presuntas omisiones en las que incurrió el Ministerio de Transporte en relación con los hechos motivo de demanda, más aun cuando estos no tienen relación con el objeto de esta entidad.

Propuso como excepciones: i) la falta de legitimación en la causa por pasiva; ii) la falta de responsabilidad del ente demandado; iii) la inexistencia de solidaridad del Ministerio de Transporte y; iv) la culpa exclusiva de la víctima.

Seguidamente, en la misma fecha<sup>4</sup>, el Instituto Nacional de Vías –INVIAS presentó escrito de contestación de demanda por medio del cual se opuso a todas y cada una de las pretensiones, señalando que la entidad *nada tuvo que ver en los motivos y/o posibles causas que dieron lugar al siniestro*, pues el señor Montes López, de forma imprudente cruzó la vía, aun cuando no existía autorización alguna.

Adicionalmente, por un lado, propuso como excepciones: i) la culpa exclusiva de la víctima; ii) la culpa exclusiva de un tercero; iii) la falta de legitimación en la causa por pasiva y; iv) caso fortuito y, por otro lado, solicitó llamamiento en garantía de la Unión temporal Vial 05<sup>5</sup>, con ocasión del contrato de obra No. 1731 del 4 de noviembre de 2004 cuyo objeto consiste en el: *Mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del corredor vial del centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007*; y del Consorcio BIL – JARP<sup>6</sup> en atención a la suscripción del contrato No. 1931 de 2004 cuyo objeto consistía en la *Interventoría para el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del corredor vial del centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007*

<sup>4</sup> Fls. 115 a 133. C.1. Solicitado en escrito de demanda y fundamentado en escrito separado anexado a la demanda.

<sup>5</sup> Fls. 174 a 176. C.1. Solicitado en escrito de demanda y fundamentado en escrito separado anexado a la demanda.

<sup>6</sup> Fls. 193 a 195. C.1.



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas mediante auto del 8 de febrero de 2007<sup>7</sup>, admitió los llamamientos en garantía formulados por el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y, como consecuencia, ordenó la notificación de la demanda a la Unión Temporal Vial 05 y al Consorcio BIL – JARP.

Seguidamente, en escrito del 6 de julio de 2007<sup>8</sup> el apoderado de los miembros de la Unión Temporal Vial 05 *formuló* llamamiento en garantía de la empresa de seguros ACE SEGUROS S.A. en virtud de la póliza No. 2271 en la que ACE SEGUROS S.A. se hace responsable de los perjuicios patrimoniales que la Unión Temporal Vial 05 ocasione bajo la figura de la responsabilidad extracontractual como consecuencia del cumplimiento del contrato No 1731 de 2004 INVÍAS.

Por consiguiente, el apoderado de Bateman Ingeniera LTDA. (miembro del Consorcio BIL – JARP), contestó la demanda en escrito del 17 de julio de 2007<sup>9</sup>, en la que se opuso al llamamiento en garantía y propuso como excepciones i) la falta de relación de causalidad, ii) la culpa grave de la víctima y iii) la fuerza mayor.

A través de auto del 26 de septiembre de 2007<sup>10</sup>, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo admitió el llamamiento en garantía de la compañía ACE SEGUROS S.A. y ordenó la notificación de la decisión y de la demanda.

Posteriormente, mediante auto del 18 de septiembre de 2008<sup>11</sup> el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas abrió el proceso a pruebas de conformidad con las solicitadas dentro del proceso.

Finalmente, por auto de fecha 10 de marzo de 2010<sup>12</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para presentar los alegatos de conclusión, y al Ministerio Público para que emitiera el concepto de rigor.

#### **4. Alegatos de conclusión en primera instancia.**

---

<sup>7</sup> Fls. 198 y 199. C.1.

<sup>8</sup> Fls. 314 a 316. C.1.

<sup>9</sup> Fls. 320a 322. C.1.

<sup>10</sup> Fls. 329 y 330. C.1.

<sup>11</sup> Fls. 394 a 406. C.1A.

<sup>12</sup> Fl. 455. C.1A.



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

En escrito allegado el 16 de marzo de 2010<sup>13</sup>, el apoderado de la parte demandante reiteró lo expresado en la demanda, advirtiendo la producción de perjuicios morales y materiales en virtud de una falla del servicio ocasionada por la omisión, por parte INVÍAS, de mantener en buen estado la vía que comunica a Fresno con Manizales y en la que se encuentra el lugar denominado *Sabinas*.

Adicionalmente, advirtió que el señor Montes López cruzó la vía porque, efectivamente, los ingenieros permitieron que los agentes de policía dieran paso a los vehículos; situación que ocasionó su muerte por el derrumbamiento de tierra y lodo.

Por otra parte, en escrito del 5 de abril de 2010<sup>14</sup>, el apoderado del Instituto Nacional de Vías –INVÍAS insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, y en las excepciones de i) culpa exclusiva de la víctima; ii) culpa exclusiva de un tercero; iii) la falta de legitimación en la causa por pasiva y; iv) el caso fortuito.

La Unión Temporal Vial 05, la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A., BATEMAN INGENIERÍA LTDA. y el Ministerio Público guardaron silencio.

## 5. La sentencia del Tribunal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas mediante sentencia del 14 de octubre de 2009<sup>15</sup> declaró, en primer lugar, probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE y la falta de relación de causalidad de la sociedad BATEMAN INGENIERÍA LTDA.; en segundo lugar, declaró administrativa y solidariamente responsables al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS, a los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y a la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A. por los perjuicios ocasionados por la muerte del señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ acaecida el 22 de noviembre de 2005 en la carretera que conduce de Manizales a Fresno, en el punto conocido como *Sabinas*. Para tomar esta decisión, el *a quo* consideró lo siguiente:

---

<sup>13</sup> Fls. 456 a 474. C.1A.

<sup>14</sup> Fls. 475 a 492. C.1A.

<sup>15</sup> Fls. 512 a 561. C.Ppal.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

En primer lugar, hizo alusión a las competencias del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS dentro de las que se encuentran las de reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, rehabilitación y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia, la cual se adscribe a aquellas infraestructuras viales primarias y terciarias que no hayan sido concesionadas, razón que llevó al Tribunal a declarar probado que la vía nacional en la que ocurrieron los hechos hacía parte de la competencia de dicho establecimiento público.

El problema jurídico planteado por el *a quo* se fundamentó en determinar si, efectivamente, se configuró una omisión de los deberes del INVÍAS al momento de atender la situación de emergencia presentada en la vía Manizales – Fresno, como lo señaló la parte demandante en el escrito de demanda.

Una vez analizadas las pruebas obtenidas a lo largo del proceso, el Tribunal advirtió que en las declaraciones testimoniales de los ingenieros del INVÍAS y de la Unión Temporal Vial 05 adolecen de inconsistencias que generaron, para el *a quo*, una disminución de su credibilidad fundamentada en los siguientes supuestos:

- i) Teniendo en cuenta que quienes rindieron testimonio laboraban para la unión temporal, por lo que su interés era *salvar la responsabilidad de sus empleadores*;
- ii) dado que manifestaron no haber observado, directamente, si los agentes de policía impidieron el paso de los taxis; iii) en vista de que afirman que quienes tenían la competencia para decidir sobre el paso de vehículos, eran los agentes de policía a cargo, situación que para el Tribunal es incorrecta, toda vez que la decisión de cerrar o restringir una vía corresponde al INVÍAS y en atención a que la Policía Nacional operó como un mero colaborador en la situación; iv) dado que *no es creíble* que los vehículos (taxis) hubieran *pasado a la brava* tal como lo insiste la parte demandada –INVÍAS y; v) en vista de que las declaraciones de los ingenieros son contradictorias frente a las hechas por los agentes de policía.

De manera que, el Tribunal concluyó que:



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*“Con el análisis de la evidencia anterior, se puede asegurar que, efectivamente al INVIAS, ya sea directamente, o a través de sus contratistas, le corresponde mantener y reconstruir las vías nacionales que no tiene (sic) concesión como la de Manizales – Ibagué; que en cumplimiento de las normas que asignan competencia y por tener los conocimientos técnicos adecuados, en casos de deslizamientos, son los que debe analizar y determinar cuándo se puede ordenar el cierre definitivo de una vía, y que en el caso en concreto, frente a los deslizamientos que se presentaron, entre el 21 y 22 de noviembre de 2005, en el punto conocido como “Sabinas” del tramo Manizales – Fresno, era la competente para ordenar el cierre de la vía o el paso de los vehículos; que se evidenció que los contratista (sic) – Unión Temporal VIAL 05 –, en las horas de la tarde del 22 de noviembre, cuando en este punto estaba totalmente cerrada la vía, dieron la orden de dar paso, la cual fue apoyada por la Policía de Carretera, que para el caso, eran las autoridades encargadas de dar apoyo a esta entidad, a efectos de que sean respetadas las decisiones de los funcionarios de INVIAS.*

*Es evidente entonces que, INVIAS antes de tomar una decisión de esta naturaleza, tendiendo (sic) los conocimientos adecuados, debió haber hecho un análisis del riesgo que podía conllevar ordenar de (sic) dar vía o paso atendiendo las situaciones que eran de suyo conocidas, como la ola invernal, los antecedentes históricos de este punto en concreto, de lo sucedido el día inmediatamente anterior, de los antecedentes históricos de deslizamiento del terreno, entre otros.*

*Por otra parte, las entidades demandadas no aportaron al plenario, las actividades ejecutadas por los contratistas de INVIAS, y las experticias realizadas, para considerar técnicamente conjurado el riesgo de deslizamiento.”*

Finalmente, desestimó la culpa exclusiva de la víctima y el acaecimiento de una fuerza mayor o caso fortuito, teniendo en cuenta que, para el *a quo*, existieron suficientes fundamentos para que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS conociera de la probabilidad de que aconteciera el deslizamiento que, efectivamente, ocurrió el 22 de noviembre de 2005 en la vía Manizales – Fresno, en el punto Sabinas. Así, advirtió que si bien ese hecho es externo a INVIAS y a los contratistas, con la connotación de irresistible, no se trató de un hecho imprevisible, pues *habían razones para pensar que posiblemente se produciría el siniestro*, por lo que las actuaciones y decisiones de sus funcionarios implicaban *tener sumo cuidado y diligencia*.





Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

En consecuencia, teniendo presente las consideraciones mencionadas, el Tribunal determinó que se encontró plenamente demostrada la responsabilidad extracontractual del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y de la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A., teniendo en cuenta que logró acreditarse un daño antijurídico imputable al Estado, sin que concurriera ninguna de las causales de exoneración de responsabilidad, determinando el surgimiento del deber del Estado de reparar los daños antijurídicos ocasionados a los familiares del señor MONTES LÓPEZ con ocasión de su muerte por el acaecimiento de una falla del servicio del Estado.

## **6. El recurso de apelación y actuación en segunda instancia.**

Contra lo así decidido, se alzó la parte demandante y la parte demandada (Instituto Nacional de Vías –INVIAS y la Unión Temporal Vial 05) sustentando los motivos de su inconformidad así:

El apoderado de los miembros de la Unión Temporal Vial 05 en escrito de apelación del 29 de octubre de 2010<sup>16</sup> manifestó la ratificación de los argumentos expuestos en el escrito de contestación de demanda y advirtió que *en el término de traslado para sustentar el recurso interpuesto, procederemos en tal sentido, a realizar la exposición y ampliación de los argumentos de la apelación*, no obstante, no se encuentra dentro del expediente, memorial de dicha sustentación.

En el escrito de apelación interpuesto por la parte demandante el 3 de noviembre de 2010<sup>17</sup>, el apoderado solicitó la modificación de la cuantía de la indemnización reconocida por cuanto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido unos montos de indemnización determinados para los perjuicios morales, cuando se trata de parientes en línea directa, igualmente, en relación con la cuantía reconocida a los hermanos de la víctima directa.

Por otro lado, el apoderado de Instituto Nacional de Vías –INVIAS en escrito del 10 de noviembre de 2010<sup>18</sup>, insistió en que el señor Montes López cruzó la vía aun

---

<sup>16</sup> Fl. 565. C.Ppal.

<sup>17</sup> Fls. 569 a 573. C.Ppal.

<sup>18</sup> Fls. 574 a 579. C.Ppal.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

cuando esta tenía el paso restringido debido a los *problemas que presentaba el sitio de los hechos*.

De la misma manera, alegó la responsabilidad por parte de los agentes de la Policía, en vista de que dentro de sus funciones se encuentra contribuir a la seguridad y tranquilidad de las personas que hacen uso de las redes viales nacionales; más aun cuando, como lo afirma el apoderado, los ingenieros fueron autorizados por los agentes de policía para avanzar por la carretera, situación que llevó a que los conductores de los vehículos (taxis) aprovecharan el momento para *desobedecer la orden* y cruzar la vía restringida.

En providencia del 12 de enero de 2011<sup>19</sup>, el Tribunal concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por los apoderados de la parte demandante y por el Instituto Nacional de Vías –INVIAS contra la sentencia de 14 de octubre de 2009. Adicionalmente, declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por los miembros de la Unión Temporal Vial 05.

Posteriormente, esta Corporación por medio de auto del 5 de marzo de 2012<sup>20</sup> admitió el recurso de apelación impetrado por el accionante y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS.

Mediante auto del 16 de abril de 2012<sup>21</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

El Instituto Nacional de Vías –INVIAS alegó de conclusión el 14 de mayo de 2012<sup>22</sup>, reiterando la solicitud de declarar probada la culpa exclusiva de la víctima y la responsabilidad de los agentes de policía de carretera, así como la inexistencia de responsabilidad de dicho establecimiento público.

Por su parte, el apoderado de los accionantes alegó de conclusión en escrito allegado el 25 de junio de 2012<sup>23</sup>, por medio del cual reitera la producción de una falla en el servicio por parte INVIAS teniendo en cuenta que los ingenieros fueron quienes autorizaron el paso por la vía y quienes, además, estaban *capacitados*

<sup>19</sup> Fls. 599 a 602. C.Ppal.

<sup>20</sup> Fls. 630 a 633. C.Ppal

<sup>21</sup> Fl. 634. C.Ppal.

<sup>22</sup> Fls. 635 a 644. C.Ppal

<sup>23</sup> Fls. 658 a 667. C.Ppal.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*técnicamente para decidir sobre cuestión, y en vista de que dicha autorización de paso vehicular fue la causante de la muerte del señor Montes López.*

Por otro lado, en escrito del 19 de julio de 2017<sup>24</sup> el apoderado de la compañía ACE SEGUROS S.A. hoy CHUBB SEGUROS COLOMBIA S.A. alegó de conclusión, solicitando su desvinculación del proceso por cuanto *el llamante el garantía no ejecuto (sic), como era su deber, labor alguna tendiente a notificar el auto que admite el llamamiento en garantía formulado a mi representada, por tanto, al ser una consecuencia legal, no es dable dar aplicación a una nulidad.*

Finalmente, mediante auto del 8 de septiembre de 2017<sup>25</sup> la Subsección decretó de manera oficiosa la práctica de ciertos medios probatorios necesarios para proferir el fallo correspondiente.

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

1.- La Corporación es competente para conocer del asunto<sup>26</sup>, en razón del recurso de apelación interpuesto por los apoderados tanto de la parte demandante como demandada en proceso de doble instancia<sup>27</sup>, contra la sentencia proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas el 14 de octubre de 2009 por medio de la cual declaró la responsabilidad administrativa y solidaria del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y de la compañía ACE SEGUROS S.A. por los perjuicios ocasionados por la muerte del señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ, y negó las demás pretensiones de la demanda.

### 2. Análisis de la impugnación.

<sup>24</sup> Fls. 675 as 689. C.Ppal.

<sup>25</sup> Fls. 742 y 743. C.Ppal.

<sup>26</sup> De conformidad con el artículo 129 del C.C.A, subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 y artículo 1° del Acuerdo 55 de 2003.

<sup>27</sup> El Decreto 597 de 1988 consagró que para que un proceso de reparación directa que inició en el año 2000 tuviere vocación de doble instancia, la pretensión mayor de la demanda debía superar la suma de \$26.390.000. En el sub lite se instauró la demanda el día 24 de octubre de 2006, cuya pretensión mayor ascendió a la suma de \$500.0000.000 por concepto de perjuicios materiales, razón por la cual es susceptible de ser tramitada en segunda instancia.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

2.- El análisis de la impugnación se circunscribirá a los argumentos expuestos y desarrollados por la parte actora y por la parte demandada en el recurso de apelación, específicamente en lo que tiene que ver con la imputación de la responsabilidad patrimonial del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y de la compañía ACE SEGUROS S.A.

### 3. Acervo probatorio.

Del acervo probatorio allegado al expediente, se destacan las siguientes pruebas:

(i) Copia simple de carta de información de Unión Temporal dirigido al Instituto Nacional de Vías el 30 de junio de 2004 (fls. 134 a 145 y fls. 266 a 277. C.1.), a través de la cual se expuso:

**“REFERENCIA:** Licitación Pública No. SRN-064-2.004

*Los suscritos, CARLOS JOSE ESCOBAR QUINTERO, CARMENZA LUCIA AVILA CHASSAIGNE, GERMAN ANTONIO NUÑEZ NUVAN, ANTONIO RAMON AVILA CHASSAIGNE, JULIO BAHAMON VANEGAS y FABIO ERNESTO VILLAMIL PAEZ, debidamente autorizados para actuar en nombre y representación de ESGAMO LTDA – INGENIEROS CONSTRUCTORES, , EDIFICACIONES Y VIAS LTDA - EDIVIAL LTDA, ANTONIO RAMON AVILA CHASSAIGNE, JULIO BAHAMON VANEGAS e INGENIERIA CONSULTORIA Y PLANEACIÓN S.A. – INCOPLAN S.A., respectivamente, manifestamos por este documento, que hemos convenido asociarnos en UNIÓN TEMPORAL para participar en la licitación pública de la referencia cuyo objeto es MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LA RUTA IBAGUE – MARIQUITA Y MANIZALES – FRESNO – HONDA DEL CORREDOR VIAL DEL CENTRO (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITORO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE TRANSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007 (...)”*

(ii) Copia simple de la carta de información de consorcio dirigida al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, el 2 de julio de 2004 (fls. 177 y 178. C.1.) por medio del cual se manifiesta:

**“REFERENCIA:** Concurso Público No. SRN – 074 – 2004.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

Los suscritos, **JAIME DUDLEY BATEMAN DURÁN** (nombre del Representante Legal) y **JOSE ALBETO ROJAS PRIETO** (nombre del Representante Legal), debidamente autorizados para actuar en nombre y representación de **BATEMAN INGENIERÍA LIMITADA** (nombre o razón social del integrante) y **JOSE ALBERTO ROJAS PRIETO** (nombre o razón social del integrante), respectivamente, manifestamos por este documento, que hemos convenido asociarnos en **CONSORCIO**, para participar en el concurso público de la referencia cuyo objeto es **INTERVENTORÍA PARA EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LA RUTA IBAGUÉ – MARIQUITA Y MANIZASLES – FRESNO – HONDA DEL CORREDOR VIAL DEL DENTRO (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITOREO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE TRÁNSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007** y por lo tanto, expresamos lo siguiente:

1. La duración de este Consorcio será igual al término de ejecución y liquidación del contrato (...).

(iii) Copia auténtica del contrato de vinculación No. 022 del 15 de octubre de 2004 celebrado entre la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE MANZANARES “COOTRAMAN” y DIEGO CASTAÑO propietario del taxi Chevrolet con placas WBB-436 con el objeto de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en las rutas autorizadas a la empresa (fls. 26 a 30. y fls. 32 a 36. C.5.).

(iv) Copia simple del contrato No. 1731 del 4 de noviembre de 2004 cuyo objeto es el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007 celebrado entre la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS (fls. 146 a 173 y fls. 284 a 313. C.1.), del cual se destaca lo siguiente:

“(...) UNION TEMPORAL VIAL 05 (NIT No. 900000142 2) (INTEGRADO POR ESGAMO LTDA INGENIEROS CONSTRUCTORES – AVILA LIMITADA – EDIFICACIONES Y VIAS LTDA “EDIVIAL LTDA” – ANTONIO RAMON AVILA CHASSAIGNE – JULIO BAHAMON VANEGAS – INGENIERIA CONSULTORÍA Y PLANEACIÓN S.A. INCOPLAN S.A.).

(...) **CONSIDERANDO:** 1. Que el artículo 2° del Decreto 2056 de 2003 estableció que INVIAS tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la Infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

marítima, de acuerdo con los lineamientos dado por el Ministerio de Transporte. 2. Que el corredor vial del Centro RUTA IBAGUE – MARIQUITA Y MANIZALES – FRESNO – HONDA (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITOREO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE TRÁNSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007, corresponde a la infraestructura no concesionada, de manera que corresponde a INVIAS elaborar los planes, programas y proyectos tendientes a su rehabilitación y conservación, conforme con las funciones previstas en el artículo 3° del Decreto 2056 de 2003 (...) **CLÁUSULA 2. OBJETO.** El contrato tiene por objeto el MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LA RUTA IBAGUÉ – MARIQUITA Y MANIZALES – FRESNO – HONDA DEL CORREDOR VIAL DEL CENTRO (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITOREO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE TRÁNSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007, el cual incluye entre otras las siguientes actividades, diseño y ejecución de las obras que componen el Programa de Intervenciones, las obras de emergencia, la ejecución de las labores de Mantenimiento Rutinario, Refuerzo Estructural, Rehabilitación y la Gestión Vial en el Corredor Vial por parte del CONTRATISTA (...) **CLÁUSULA 8. – DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE INTERVENCIONES. 8.1. DIAGNÓSTICO.** EL CONTRATISTA deberá elaborar el Diagnóstico del Corredor Vial con fundamento en el elaborará el Programa de Intervenciones y definirá las actividades en el cual elaborará el Programa de Intervenciones y definirá las actividades de mantenimiento periódico, rehabilitación y refuerzo estructural necesarias para mantener el nivel del servicio esperado. (...) A partir de la fecha en que suscriba por parte de INVIAS y del CONTRATISTA el acta de entrega y recibo del Corredor Vial, tal y como está estipulado en la presente Cláusula, surge para el CONTRATISTA la obligación de efectuar el Mantenimiento Rutinario y la Gestión Vial del Corredor Vial.

(v) Copia simple del contrato No. 1931 del 24 de noviembre de 2004 celebrado entre el CONSORCIO BIL – JARP (conformado por BATEMAN LTDA Y JOSE ALBERTO ROJAS PRIETO) y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, cuyo objeto es la interventoría para el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007 (fls. 179 a 189. C.1.), del cual se destaca lo siguiente:

**“(…) CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.-** EL INTERVENTOR se obliga para con el INSTITUTO a la ejecución de la INTERVENTORÍA PARA EL MEJORAMIENTO Y



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LA VÍA IBAGUÉ – MARIQUITA Y MANIZALES – FRESNO – HONDA DEL CORREDOR VIAL DEL CENTRO (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITOREO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE TRÁNSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007 (...)*

(vi) Copia simple de la orden de iniciación del Contrato No. 1931 del 6 de diciembre de 2004 – Interventoría para el Mejoramiento y Mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007, dirigida al Consorcio BIL – JARP el 6 de diciembre de 2004 (fls. 190 y 191. C.1.).

(vii) Copia simple de la orden de iniciación del Contrato No. 1731 del 6 de diciembre de 2004 para el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007 (fls. 192 y 278. C.1.).

(viii) Copia simple de reporte de la emergencia ocurrida en el PR 10+300 del (sic) ruta 5006 suscrito por el ingeniero JUAN CARLOS LLANO G. gestor vial de la Unión Temporal Vial 05 y dirigido al señor JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ M. director de la Unión Temporal Vial 05 del 22 de noviembre de 2005 (fls. 101 a 104. C.1.), por medio del cual hace las siguientes afirmaciones:

*“(...) Con la presente le estoy informando los hechos ocurridos durante la emergencia vial presentada en el PR10+0300 de la Carretera Puente La Libertad (Manizales) – Fresno:*

*(...) el día 21 de noviembre del presente año (2005) (...) se produjeron varios derrumbes en el sector comprendido entre Malteria y el Alto de Letras, que imposibilitaron el paso vehicular y que generaron el cierre total de la calzada (...).*

*La emergencia vial fue atendida por el Ing. Isaías Naranjo encargado de coordinar las labores de mantenimiento rutinario en este sector de la carretera, quien de acuerdo con el procedimiento establecido, coordino (sic) la colocación inmediata de la señalización de emergencia definida en el contrato de la referencia y ubico (sic) en el PR10+0300 una retroexcavadora de llantas de marca New Holland, operada por el Sr. Ansizar Serrato quien comenzó las*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

labores de remoción de derrumbes con el fin de restablecer el adecuado flujo vehicular.

(...) Según la información suministrada por el Ing. Isaías Naranjo se presentaron otros deslizamientos causados por las permanentes lluvias en la zona, que no permitieron garantizar la seguridad (...). Durante la noche del 21 de noviembre se presentaron nuevos derrumbes a las 11 p.m., 1:00 a.m. y a las 3:00 a.m., causados en similares circunstancias descritas.

HECHOS (...)

Se llegó (sic) al PR 10+300 a las 11:30 a.m. y se verificó (sic) la existencia de la señalización de seguridad de la vía y encontramos que la Policía de Carreteras había montado un dispositivo para evacuar el tráfico represado; debido a que ya se había despejado parcialmente la vía, con la retroexcavadora New Holland que había reiniciado labores desde las 7:00 a.m. y con la ayuda de otra retroexcavadora marca KOVELCO, quedando habilitado un solo carril.

La Policía de Carreteras, al mando del agente José Uriel Bermúdez Orozco, fue la única autoridad encargada de la seguridad y de coordinar el paso de vehículos en el sitio del derrumbe, permitiendo esta autoridad el tránsito (sic) restringido a un solo carril, a las 11:45 a.m., en el sentido de Manizales Mariquita.

(...) Hacia la 1:30 p.m. regresamos de la evaluación de los sitios anteriores, encontrando que se había reducido la cola de los vehículos en espera; que la Policía no estaba permitiendo el paso de los vehículos debido a que la maquinaria había iniciado labores para despejar el otro carril (...).

Hacia la 1:45 p.m. les solicite (sic) a los Señores Operarios de las retroexcavadores nos despejaran por un momento la vía para dar paso a nuestros vehículos, en los que se encontraban las personas anteriormente mencionadas y que nos movilizábamos en el sentido Mariquita-Manizales. De la misma manera les informe (sic) a los Agentes de Policía que estaban encargados del control de paso de los vehículos, que requería movilizarme hacia el lado de Manizales.

Al obtener paso por parte de la maquinaria fuimos autorizados por los Agentes de Policía y procedimos a avanzar; tres carros, con el ánimo (sic) de aprovechar el pasó (sic) de nuestros vehículos, desobedecieron la orden de NO PASAR dictada por el Policía Estrada quien estaba coordinando el paso en ese momento, cuando estábamos parqueando los vehículos de la UNIÓN TEMPORAL, por un hecho de fuerza mayor por la naturaleza, como un caso fortuito y como consecuencia de los estragos generados por la lluvia, al





Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*asombro de todos, en cuestión de 5 segundos se presenta un deslizamiento arrastrando el último taxi que estaba transitando, de inmediato se comenzó la búsqueda (...)*” (subrayado fuera de texto).

Anexo al documento: fotos del derrumbe en la vía (fls. 111 a 114. C.1.).

(ix) Copia simple del certificado de tradición en el que se realizó un traspaso de automóvil *Chevette taxi* de propiedad de JOSE NOEL LÓPEZ GIRALDO al señor DIEGO CASTAÑO GÓMEZ el 14 de diciembre de 2005, expedido por el sistema de tránsito del Municipio de Manzanares (fl. 38. C.1.)

(x) Copia simple del contrato de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales del 14 de febrero de 2007 en el cual consta la póliza de seguro No. 00000563 en la que figura como: asegurador GUREXPO DE COLOMBIA S.A.; tomador: UNIÓN TEMPORAL VIAL 05; asegurado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS (fl. 282. C.1.) en el cual consta:

*“(...) **OBJETO:** POR MEDIO DEL PRESENTE CERTIFICADO Y SE SEGÚN (sic) CON EL CONTRATO No. 1731-3-04 ADICIONAL No. TRES (3) DE DICIEMBRE DE 2006, AL CONTRATO PRINCIPAL No. 1731 DE 2004, SE ACLARA QUE:*

*- EL AMPARO DE PRESTACIONES SOCIALES, GARANTIZA Y/O AMPARA EL PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES E INDEMNIZACIONES AL PERSONAL (...)*”.

(xi) Copia simple de la póliza de seguro No. 12/2271 emitida el 16 de febrero de 2007 por ACE SEGUROS S.A. en la que figura como: tomador la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, asegurado INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, y como responsable ACE SEGUROS S.A. *“únicamente por los eventos ocurridos durante la ejecución de las obras y en ningún caso, será responsable por los eventos ocurridos, una vez las obras hayan sido terminadas y formalizadas con el acta de entrega correspondiente”* (fls. 279 y 280. C.1.), del cual se resalta lo siguiente:

*“(...) **TIPO DE COBERTURA:***

*Se cubren los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado, con motivo de la responsabilidad civil extracontractual en que incurra, de acuerdo con la legislación colombiana, por lesiones o muerte a personas y/o daños a bienes de terceros, causados como consecuencia en el contrato de mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del corredor vial del Centro, (Incluido el mantenimiento rutinario. La señalización, el monitoreo y*



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*vigilancia y los conteos de transito) (sic), Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007 (...).*

(xii) Copia original del certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 10 de julio de 2007, por medio de la cual consta el estado actual de la sociedad BATEMAN INGENIERÍA LIMITADA (fls. 318 y 319. C.1.).

(xiii) Copia original del certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá el 16 de julio de 2007, por medio de la cual consta el estado actual de la sociedad ESGAMO LTDA INGENIEROS CONSTRUCTORES (fls. 224 a 227. C.1.).

(xiv) Copia original del certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá el 16 de julio de 2007, por medio de la cual consta el estado actual de la sociedad INGENIERÍA CONSULTORÍA Y PLANEACIÓN S.A. – INCOPLAN S.A. (fls. 228 a 229. C.1.).

(xv) Copia original del certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá el 16 de julio de 2007, por medio de la cual consta el estado actual de la sociedad EDIFICACIONES Y VÍAS S.A. – EDIVIAL S.A. (fls. 230 a 234. C.1.).

(xvi) Copia original del certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá el 16 de julio de 2007, por medio de la cual consta el estado actual de la sociedad AVILA LIMITADA (fls. 235 a 237. C.1.).

(xvii) Copia original del certificado de existencia y representación legal o inscripción de documentos expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá el 16 de julio de 2007, por medio de la cual consta el estado actual de la sociedad ACE SEGUROS S.A. (fls. 263 a 265. C.1.).

(xviii) Copia simple del certificado del 16 de julio de 2007 expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia en el que consta la razón social, naturaleza jurídica, la autorización de funcionamiento y la representación legal de ACE SEGUROS S.A. (fl. 283. C.1.).

(xix) Copia simple del RESPUESTA A DERECHO DE PETICIÓN No. 806195 del 21 de agosto de 2007 por el Municipio de Manizales, por medio del cual se adjuntó copia del *Informe técnico, vía al Magdalena tramo: Manizales – Letras*, elaborado por los funcionarios Juan David Arango Gartner, Juan Alejandro Dávila Rincón y



Jorge Alberto Hernández Restrepo, relacionado con el proceso de inestabilidad que afectó el talud superior de la vía Manizales – Fresno, sector Sabinas emitido por la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS el 30 de agosto de 2007 y dirigido al señor JORGE ENRIQUE RESTREPO GÓMEZ (fls. 350 a 371. C.1A.), a través del cual se manifestó lo siguiente:

**“1. OBJETIVOS**

En el último Comité Regional de Emergencias – realizado el jueves 24 de noviembre de 2005, con el propósito de evaluar la situación invernal en Caldas – el Gobernador de Caldas solicitó a CORPOCALDAS, efectuar una evaluación técnica detallada de la vía al Magdalena y específicamente del tramo Manizales – Letras, teniendo en cuenta la gran cantidad de procesos de inestabilidad que se han presentado en taludes y laderas adyacentes a dicha carretera especialmente entre el 21 y el 22 de noviembre de 2005, fecha en la cual – además – se presentó el gran deslizamiento (con transición a flujo) en el sector de Sabinas (...).

**3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INESTABILIDAD**

**3.1. Inventario de deslizamientos**

El inventario – como se dijo – se realizó a partir del Puente La Libertad (kilómetro cero) y hasta el Sector de Letras. Se consideraron los deslizamientos o procesos de inestabilidad recientemente ocurridos o con indicios de actividad reciente, en general, con un área “en planta” (ancho promedio \*longitud) superior a 30 metros cuadrados (las lluvias del 21 y 22 de noviembre provocaron, en realidad, una gran cantidad de pequeños deslizamientos y desprendimientos superficiales, de pequeña magnitud y representatividad, los cuales – por esta razón – no fueron inventariados).

| LOCALIZACIÓN         | TIPO                                         | DIMENSIONES<br>APROXIMADAS                    | CALIFICACIÓN A NIVEL<br>DE RIESGO                                                          |
|----------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| K10+700<br>(Sabinas) | Deslizamiento<br>traslacional<br>superficial | Ancho: 40 m<br>Altura: 150 m<br>Espesor: 12 m | Pérdidas humanas (3).<br>Posible afectación Torre de<br>ISA. Taponamiento total de<br>vía. |

(...)

**3.2. Causas generales de los deslizamientos**

El inventario realizado y el estudio general de algunos aspectos técnicos de la zona de estudio (geología, geomorfología, hidrogeología, formaciones superficiales, procesos denudativos antiguos, uso del suelo, obras de infraestructura de la vía), permiten definir las siguientes CAUSAS CONTRIBUYENTES a la ocurrencia de procesos de inestabilidad, diferenciadas – a su vez – en CAUSAS NATURALES Y ANTRÓPICAS.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

### CAUSAS NATURALES

1. Fuertes pendientes. En la zona predominan laderas, con inclinaciones cercanas o superiores a 30 grados. Las pendientes más fuertes (mayores a 35 grados), se localizan en las laderas adyacentes a los cauces.

(...)

4. Deficiencias en las propiedades de resistencia al corte de los suelos superficiales predominantes en la zona (...)

6. Torrencialidad de cauces y líneas de drenaje – permanentes e intermitentes – existentes en la zona. Todos los cauces de la zona, incluyendo los que atraviesan la vía, tienen características torrenciales (cuencas relativamente pequeñas, caudales variables, crecientes máximas extremas y pendientes longitudinales fuertes), situación que favorece los procesos de socavación lateral y de fondo (en materiales arenosos y poco consolidados, como las cenizas) y – adicionalmente – que contribuye de manera notable al incremento del poder destructivo de los deslizamientos que posteriormente se convierten en flujos y recorren grandes distancias a través de estos drenajes.

(...)

### CAUSAS ANTRÓPICAS

1. (...) Se ha producido un desequilibrio hidrológico drástico de las microcuencas del lugar y se han incrementado de manera importante los caudales de aguas superficiales e infiltradas. Se observa claramente que en la vertiente derecha de la vía (sentido Manizales – Letras), donde existe un denso bosque protector, la densidad de procesos de inestabilidad es muy baja; por el contrario, sobre la margen (sic) izquierda, se presentaron más del 95% de los deslizamientos recientes y es allí donde se concentra la actividad denudativa.

3. Deficiencias en algunas obras de manejo de aguas lluvias de la vía (...).

5. Deposición (sic) de los materiales resultantes del corte vial sobre las laderas adyacentes, sin ningún tipo de confinamiento. Estos “rellenos de ladera”, coinciden con los suelos fallados de algunos deslizamientos recientes.

### **3.3. Mecanismos de falla típicos.**

1. DESLIZAMIENTOS TRASLACIONALES SUPERFICIALES (Figura 1). Son deslizamientos de muy poco espesor (máximo 80 cm y promedio entre 30 y 60 cm), ocurridos en laderas de muy fuerte pendiente (inclinaciones mayores de 35 grados), cuando una capa muy delgada de cenizas volcánicas y eventualmente de suelos orgánicos, se desliza sobre la roca inmediatamente subyacente (rocas ígneas compactas e impermeables). Por esta razón, la superficie de falla es aproximadamente paralela a la superficie del terreno. Los deslizamientos existentes en taludes directamente adyacentes al corredor vial (sobre – empinados por el



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

corte) y en algunas laterales a los cauces del lugar, se asocian a este tipo de procesos. El mecanismo de falla puede describirse de la siguiente manera:

- Lluvias intensas. Estos procesos de inestabilidad, se asocian con lluvias aisladas de duración e intensidad importantes.

- Infiltración rápida del agua, a través de las capas de cenizas volcánicas (...)

- Disminución de la cohesión efectiva de estos materiales, por decremento de la succión y por pérdida del cementante (reducción o anulación de la “cohesión aparente”).

(...)

2. DESLIZAMIENTOS TRASLACIONALES PROFUNDOS (Figura 2). Son, igualmente, deslizamientos de traslación (desplazamiento relativo de unos estratos sobre otros), pero de mayor espesor (espesores de la franja fallada mayores de 5 m y en algunos casos superiores a 10 y 15 m). La superficie de falla es recta en las zonas bajas y medias del deslizamiento, pero dada la gran profundidad del estrato deslizado, cerca de la corona, la superficie adquiere una forma más o menos circular. Nuevamente dicha superficie coincide con el contacto cenizas volcánicas – rocas ígneas, pero el mecanismo de falla es completamente diferente y puede explicarse de la siguiente forma:

- Lluvias acumuladas de magnitud importante. A diferencia de los deslizamientos de traslación superficial, este tipo de deslizamientos se asocian más con lluvias precedentes acumuladas (25 o 30 días), que con lluvias aisladas del día.

- Infiltración rápida del agua a través de las cenizas volcánicas superficiales.

- Concentración desfavorable de las aguas subsuperficiales, generada por la forma de la ladera (ver Figura 2). Las aguas subsuperficiales se concentran en la parte central de laderas cóncavas (en planta y perfil) y se acumulan en las zonas bajas de dichas microcuencas, donde comúnmente existe un estrechamiento. La acumulación indicada favorece el desarrollo de niveles de agua “colgadas”.

Las presiones hidrostáticas generadas alcanzan posiciones críticas y producen la falla del talud.

El deslizamiento catastrófico ocurrido en el Sector Sabinas, es un ejemplo de estos procesos. Si bien pocos deslizamientos ocurridos recientemente se asocian a este mecanismo de falla, según lo analizado históricamente y lo observado en campo, ya en muchas ocasiones se han registrado fenómenos de este tipo que han afectado notablemente el corredor vial (...). La alta saturación de la masa fallada – derivada de la existencia de “niveles colgados” en el suelo – y la ocurrencia de los eventos en zonas cercanas a cauces permanentes o intermitentes, determinan que estos procesos de inestabilidad se conviertan rápidamente en flujos de tierra y lodos, incrementando su poder destructivo. Definitivamente – desde la óptica de la



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

reducción del riesgo, esto es, de la reducción de las pérdidas y daños que pueden generar eventos naturales – son este tipo de procesos los que deben prevenirse y controlarse con mayor efectividad. (...)

6. HUNDIMIENTOS (Figura 6). En varios tramos de la vía y particularmente cerca al sector de Sabinas, se registran hundimientos y asentamientos del pavimento antiguos, los cuales incrementan su magnitud y evolución, espacial y temporal, durante la época de invierno. Son – en general – fenómenos antiguos, que algunas veces se evidencian por la aparición de grietas en el pavimento en forma de “media luna”. Aunque sus causas no están bien definidas (se requiere una investigación geotécnica detallada), en algunos casos pueden asociarse con la interrupción de drenajes intermitentes con rellenos de bajas especificaciones técnicas y sin estructuras de drenaje suficientes o eficientes (pueden haberse colmatado), con el asentamiento de rellenos de ladera en el contacto con suelos naturales o rocas, con procesos de tubificación, colapso o erosión interna ocurridos en suelos sueltos e inconsolidados (sic), y/o con procesos puntuales de socavación generados por descoles de transversales o cauces torrenciales cercanos al lugar del problema.

Por último, es importante anotar que todos los procesos de inestabilidad antes descritos pueden convertirse en FLUJOS DE LODO Y TIERRA (en mayor proporción los deslizamientos de traslación y en menor proporción las caídas de rocas y los hundimientos), si se generan en áreas cercanas a cauces o líneas de drenaje (...). Muchas de las “empalizadas” detectadas en la vía Manizales – Letras, efectivamente corresponden a este tipo de eventos, clasificados como fenómenos de transporte en masa, altamente destructivos y generadores de las mayores pérdidas humanas, económicas y ambientales.

### **3.4 Severidad e intensidad de los fenómenos**

De vital importancia – desde el punto de vista de la evaluación del riesgo – es no solamente evaluar las características, causas y mecanismo de falla de los fenómenos (...), sino adicionalmente, su intensidad, severidad y – en términos generales – el impacto sobre los elementos expuestos al daño (en este caso, la vía, las viviendas cercanas al corredor y sus habitantes, los vehículos y personas que transitan con frecuencia por dicho carretable, las obras de infraestructura vial – como la estructura del pavimento, los puentes, las transversales y otras obras “de paso” –, las áreas de cultivos y potreros, los recursos naturales renovables).

Definitivamente los DESLIZAMIENTOS TRASLACIONALES PROFUNDOS y los FLUJOS DE LODO Y TIERRA en que se convierten los procesos de inestabilidad, una vez ocurridos, como ya se señaló, son los fenómenos potencialmente más destructivos de la zona, teniendo en cuenta la gran saturación de la masa fallada (el elemento detonante del deslizamiento es la generación de niveles de agua



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

“colgados”), así como otra serie de factores predominante de orden geomorfológico (...).

Finalmente, en los DESLIZAMIENTOS TRASLACIONALES EN RELLENO y los HUNDIMIENTOS, los daños y pérdidas están casi limitados a la afectación directa del corredor vial (destrucción o colapso parcial o total de la banca o pérdida de su funcionalidad).

#### **4. RECOMENDACIONES GENERALES**

##### **4.1. Recomendaciones Inmediatas**

Con estas acciones inmediatas, no se solucionan definitivamente los problemas de inestabilidad, pero pueden desacelerarse y especialmente pueden controlarse, mitigarse y atenuarse las pérdidas y daños derivados de los eventos ocurridos (...).

- Descarga controlada del cuerpo y depósito de deslizamiento en el Sector Sabinas. Ante nuevas lluvias de este material (gran volumen) puede desprenderse fácilmente. (...)

- El monitoreo visual permanente de deslizamientos complejos, como el ocurrido en el sector Sabinas y cerca de la finca Torre IV, realizando el cierre inmediato de la vía ante cualquier evolución anormal del mismo (nuevos agrietamientos, desprendimientos puntuales de masas individuales). Es conveniente y recomendable que ante nuevas precipitaciones sea restringido completamente el tránsito vehicular en el Sector Sabinas, dado la gran cantidad de material fallado y producto del deslizamiento, que se encuentra sobre el cuerpo de la ladera.

- La señalización completa de los sitios mayormente afectados y la instalación de avisos, para que los vehículos transiten con cuidado y precaución.

- El perfilado de taludes (remoción de “crestas” y bloques que amenazan con desprenderse) en algunos deslizamientos ocurridos en laderas de fuerte pendiente, adyacentes al corredor vial.

- El retiro de árboles de porte importante localizados en la corona de los taludes afectados por deslizamientos, adyacentes a la vía.

- La limpieza y el destaponamiento de las obras “de paso” vial existentes (...) y de las obras de manejo de aguas lluvias (cunetas), para facilitar y orientar la circulación del agua, sin que se desestabilicen nuevos sitios.

- El sellamiento inmediato de las grietas que eventualmente aparezcan en la corona de deslizamientos existentes. (...)

##### **4.2. Recomendaciones en el corto y mediano plazo**

- En los sectores más críticos (Sabinas y Torre 4), se deben construir obras geotécnicas (perfilado de taludes, abancalamiento, zanjas de corona y a media ladera, canales colectores, remoción de material suelto), que permitan prevenir y/o



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*mitigar el efecto de los deslizamientos; éstas (sic) obras deben estar debidamente soportadas por estudios geotécnicos.*

*- Para solucionar la problemática de manera definitiva en el sector de Sabinas, es conveniente pensar en una estructura vial de mayor envergadura (puente), que permita el paso seguro de cualquier deslizamiento que trascienda a flujo de lodo, que se presente en la parte alta de la microcuenca.*

*(...)*

*Finalmente, en los tramos críticos identificados puede, incluso, plantearse y construirse algunas obras sencillas y de bajo costo, con el propósito de prevenir o mitigar los efectos de los deslizamientos asociados con los mecanismos de falla reseñados:*

*- En las cuencas de mayor relación A/L: Trincheras filtrantes en la zona de estrechamiento con el objeto esencial de impedir la acumulación de agua durante épocas invernales en este sector y la consecuente posible generación de un nivel de agua “colgado”, complementadas con diques (por ejemplo, en concreto ciclópeo u con pendiente de compensación igual o inferior al 10%) en los cauces principales de las microcuencas, con el propósito de reducir y atenuar la energía de eventuales flujos de tierra y lodos.*

*- En los taludes adyacentes a la vía con inclinaciones mayores de 35° y alturas mayores de 20 m: simplemente el perfilado y retiro de la capa 40 – 60 cm de cenizas inconsolidadas (sic)” (subrayado fuera de texto).*

(xx) Copia auténtica del registro de matrimonio del 13 de diciembre de 1991 entre Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar, autenticada el 18 de julio de 2007 (fl. 372. C.1A.).

(xxi) Copia autenticada del registro de matrimonio No. 05140323 del 23 de diciembre de 1951 entre Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López Escobar, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil el 30 de agosto de 2007 (fl. 373. C.1A.).

(xxii) Copia auténtica del registro civil de nacimiento del 30 de agosto de 2007 del señor Jose Javier Montes López (fls. 374. C.1.).

(xxiii) Copia simple del proceso penal NUNC 170016000030200501214 allegado el 9 de junio de 2008 por la Fiscal Trece Seccional de la Fiscalía General de la Nación en el que se investigaron los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005, en el sector de Sabinas, vía MANIZALES – Fresno donde perdió la vida el señor ANTONIO WILSON LÓPEZ MONTES. De conformidad con lo advertido en el oficio (oficio No. 07089) “se decidió el archivo provisional de acuerdo al Art. 79





Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

del C.P.P., por CONDUCTA ATÍPICA “MUERTE ACCIDENTAL” el día 30 de marzo de 2006” (fls. 1 a 150. C.6.), del cual se destacan las siguientes pruebas:

a) Reporte de inicio emitido por la unidad de Vida – Seccional Manizales de la Fiscalía General de la Nación del 22 de noviembre de 2005 por medio de la cual exponen (fl. 9. C.6.):

*“EN LA FECHA, SIENDO LAS 16:00 HORAS, SE RECIBE REPORTE DE LA POLICÍA NACIONAL, EN EL QUE SE INFORMA LA OCURRENCIA DE UN DESPRENDIMIENTO DE TIERRAS EN EL SECTOR CONOCIDO COMO SABINAS EN LA VÍA MANIZALES – BOGOTÁ. DESPRENDIMIENTO QUE ARRATRÓ (sic) CON SIGO (sic) UN VEHÍCULO TAXI PROCEDENTE DE LA LOCALIDAD DE MANZANARES, CON TODOS SUS OCUPANTES, HACIA UN ABISMO O PENDIENTE DE MÁS DE 400 METROS, LUGAR EN EL CUAL LOS CUERPOS DE SOCORRO LOGRARON RESCATAR EL CUERPO SIN VIDA DE UNA PERSONA HASTA EL MOMENTO SIN IDENTIFICAR.*

b) Informe ejecutivo emitido por la Unidad de Vida – Seccional Manizales del 22 de noviembre de 2005 (fl. 10. C.9.) del que se resalta:

*“RECIBIDO EL REPORTE SOBRE LA OCURRENCIA DEL HECHO, DE INMEDIATO NOS DIRIGIMOS AL SECTOR INDICADO, SABINAS EN LA VÍA QUE DE ESTA CIUDAD COMUNICA A LA CIUDAD DE BOGOTÁ, ENCONTRAMOS QUE SOBRE LA VÍA, HABÍA OCURRIDO UN DESLIZAMIENTO DE TIERRAS DE GRAN MAGNITUD, APROXIMAMENTE A 80 METROS DEL PARADOR O RESTAURANTE SABINAS (...) SE PRODUJO UN DESPRENDIMIENTO DE TIERRA, EN MOMENTOS QUE POR ESE LUGAR TRANSITABA UN VEHÍCULO TAXI, AL PARECER CON LATERAL NRO. 016, PROCEDENTE DEL MUNICIPIO DE MANZANARES, EL CUAL FUE ARRASTRADO POR EL ALUD DE TIERRA Y LANZADO FUERA DE LA VÍA HACIA UN PRECIPIO, CON TODOS SUS OCUPANTES ABORDO (...)*

*Descripción: IDENTIFICACIÓN E INDIVIDUALIZACIONES*

*Fecha: 22/NOV/2005*

*EN LAS INSTALACIONES DE LA MORGUE Y CUANDO SE LLEVABA A CABO LA ENTREGA DEL CADAVER A MEDICINA LEGAL, SE HIZO PRESENTE EN EL LUGAR, LA SEÑORA LIGIA MONTES, CC. NRO. 30274715, RESIDENTE EN LA 61 NRO. 9-08 DE ESTA CIUDAD, QUIEN ASEGURÓ SER HERMANA DEL OCCISO, IDENTIFICANDOLO COMO: ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ, CON CC. 10275063, OC UPACIÓN CONDUCTOR, ESTADO CIVIL SOLTERO, RESIDENTE EN LA CALLE NRO. 5-14 DE LA LOCALIDAD DE MANZANARES.*



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

- c) Certificado de defunción No. A2192091 del 22 de noviembre de 2005 del señor MONTES LÓPEZ WILSON ANTONIO suscrito por medicina legal (fl. 27. C.6.).
- d) Informe de investigador de campo de la Unidad de Vida – Seccional Manizales de la Fiscalía General de la Nación (fls. 76 a 78. C.6.), por medio del cual expuso:

**RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD INVESTIGATIVA (DESCRIPCIÓN CLARA Y PRECISA DE LOS RESULTADOS)**

LA ENTREVISTAS (sic) RECEPCIONADAS AL PERSONAL DEL CUERPO DE BOMBEROS QUE ATENDIÓ LA EMERGENCIA, NO DA CLARIDAD SOBRE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE RODEARON EL HECHO Y LA FORMA COMO FUE ATENDIDO EL SINIESTRO POR ESE ORGANISMOS (sic); ASEGURAN LOS CONSULTADOS FUNCIONARIOS, QUE PARA ESA FECHA INICIALMENTE ACUDIERON AL SECTOR EN HORAS DE LA MAÑANA A ESO DE LAS 03:30, ENCONTRÁNDOSE EN EL LUGAR PERSONAL DEL “INVIAS” Y ADEMÁS HIZO PRESENCIA PERSONAL DE LA POLICÍA DE CARRETERAS YA QUE SEGÚN LES FUE INFORMADO, EL DESLIZAMIENTO SE VENÍA PRESENTANDO DESDE LA NOCHE ANTERIOR, POR LO QUE EL PERSONAL DE “INVIAS” INTENTABA CON MAQUINARIA, REMOVER LA TIERRA Y LA POLICÍA PROCURABA CONTROLAR EL PASO DE VEHÍCULOS POR EL SECTOR (...) EN EL INFORME RECIBIDO POR PARTE DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS –CORPOCALDAS–, SE DETALLA CON PRECISIÓN DE UNA MANERA TÉCNICA E ILUSTRADA, LAS FALLAS QUE PRESENTA EL TERRENO A LO LARGO DE LA VÍA AL MAGDALENA Y ESPECIFICAMENTE EL SECTOR SABINAS DONDE ACONTECIÓ EL HECHO, EXPLICANDO LA CAUSA GENERAL DE LOS DESLIZAMIENTOS EN DICHA VÍA, ASÍ COMO EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE SOLUCIÓN PLANTEADAS PARA LA SOLUCIÓN DE LAS FALLAS (...)” (subrayado fuera de texto).

- e) Entrevista al señor EDGAR OSPINA GALVIS (bombero) realizada el 23 de febrero de 2006 por medio de la cual manifestó:

*“(...) se procede a tomar entrevista a la persona (...) sobre los hechos ocurridos el día 22 de noviembre de 2005, en los cuales resultó muerto WILSON ANTONIO MONTES LOPÉZ (sic) (...) siendo aproximadamente las 8:30 horas recibimos una llamada del Puesto de Mando Unificado del cuerpo de bomberos, informándonos que en el sector de Sabinas se encontraba un vehículo atrapado por un derrumbe, nos desplazamos de inmediato al sitio de la emergencia y al llegar a este encontramos maquinaria de INVIAS, la cual removió parcialmente la tierra; cuando*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*nos disponíamos a dar vía a la cantidad de trafico (sic) vehicular; llegó la Policía de Carreteras, los que se encargaron de esa labor; procedimos entonces a verificar lo sucedido, informándonos que el derrumbe se estaba presentando desde la noche anterior y confirmamos que hasta el momento en el sitio no se había presentado ninguna víctima, motivo por el cual regresamos de nuevo a la estación; quedando en ese lugar INVIAS y Policía de Carreteras. Ese mismo día (...) recibimos una llamada (...) donde nos informaba que (...) se había presentado un nuevo deslizamiento de tierra y había arrastrado un taxi, al llegar al lugar del derrumbe, no se veía nada, pero por comentarios de la gente del sector nos dimos cuenta que dicho derrumbe había tapado un taxi, en el sitio exacto del derrumbe la maquinaria de INVIAS empezó a destapar (...).*

f) Entrevista al señor JOSE AURELIO BOTERO MARÍN (técnico administrador de empresas que hace parte del cuerpo oficial de bomberos del Municipio de Caldas) el 24 de febrero de 2006 (fls. 105 a 107. C.6.), a través de la cual expuso:

*“(...) se procede a entrevistar al señor antes relacionado, sobre los hechos acaecidos el día 22 de noviembre del 2005 quien MANIFESTÓ: (...) en horas de la mañana la comunidad reporto (sic) un deslizamiento de tierra en el sector de Sabinas para lo cual acudimos la comisión de turno, efectuamos la respectiva revisión, verificando que personal de INVIAS se encontraba en el sitio, trabajando para restablecer provisionalmente un paso restringido de vehículo (sic) por un solo carril, luego de efectuada dicha labor personal de la Policía de Carreteras, quedó en el sitio regulando el paso de los respectivos vehículos por turnos (...)*

(xxiv) Copia original de la audiencia pública de declaración de testimonio del señor JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ MORALES realizada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas el 21 de octubre de 2008, por medio de la cual manifestó (fls. 5 a 16. C.3.):

*“(...) para ésa (sic) época me desempeñaba como director del proyecto de la unión temporal vial 05 que ejecuta para INVIAS el mantenimiento integral de la carretera Ibaqué-Mariquita. Honda, Mariquita-Manizales, por esa razón y en función de mi cargo tuve conocimiento de los hechos que ocurrieron el 21 de noviembre y 22 de noviembre del 2005 incluido el accidente ocurrido por el taxi mencionado, la Unión temporal presenta una infraestructura organizativa conformada por el director del proyecto el gestor vial, los ingenieros residentes encargados de la obra, y estas personas apoyadas todas por una organización de profesionales y trabajadores que permiten desarrollar las*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

tareas de mantenimiento del corredor vial mencionado (...). Dentro de estas actividades le compete al gestor vial atender las situaciones de emergencia que se presentan las cuales el contrato las categorizar (sic) y dentro de esas categorías una de ellas es la atención de la presencia de derrumbes.

PREGUNTÓ: Sírvase decirnos que (sic) fue lo que pasó? CONTESTÓ: por la fuerte ola invernal que azotaba en ese momento la región del páramo de letras en la carretera Manizales-Fresno, se presentaron varios derrumbes el día 21 de noviembre de 2005, los cuales fueron atendidos con el ánimo de restablecer la operación de la vía, éstas (sic) actividades se rigen por medio de un procedimiento establecido en el contrato con INVIAS en el que se establece que se debe informar al INVIAS de la emergencia ocurrida a la policía de carreteras; evaluar los riesgos existentes, si existen heridos y si hay muertos se debe solicitar la presencia de la fiscalía, informar a la red de emergencia local y departamental, al sistema hospitalario y entidades de socorro para su atención inmediata. Una vez evaluadas estas condiciones se tiene el compromiso contractual de restablecer estas condiciones se tiene el compromiso contractual de reestablecer (sic) la operación de la vía en el tiempo que sea prudente para ello. Aunque no estuve presente en el sitio de los hechos los días 21 y 22, mantuve permanente comunicación con el gestor vial quien desde su sede en Mariquita coordino (sic) la extracción de derrumbes en varios sitios de la carretera el 21 de noviembre, incluidos los derrumbes ocurridos en el sitio de Sabinas. el (sic) día 22 de noviembre en compañía de personal de la interventoría se desplazaron de Mariquita hacia Sabinas (...) y tal como lo manifiesta el demandante se encontraban las máquinas removiendo material de derrumbe y policía de carreteras controlando el tráfico a lado y lado de la zona, el gestor vial me informa que una vez identificado ante la autoridad policial, solicito (sic) al equipo de remoción de derrumbes que parara su actividad para pasar a inspeccionar las condiciones en que se encontraba el Talud que había sufrido el proceso de inestabilidad, cuando el ingresó con dos vehículos de la unión temporal y de la interventoría (sic) unos vehículos no acataron la señal de pare de la policía de carreteras, ingresaron a la zona de derrumbe, ocurriendo el desafortunado hecho que uno de los vehículos fue impactado y arrastrado por el material que caía de la ladera. Éstos son los hechos que conozco. PREGUNTÓ: quiere decir entonces de acuerdo con su respuestas anterior que (sic) en el momento del accidente, específicamente, no había maquinaria laborando para remover el derrumbe, sino que los técnicos estaban examinando el terreno para determinar que (sic) obras emprender? CONTESTÓ: Yo quiero precisar que



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*las máquinas estaban trabajando, que la circulación estaba parada por la policía de carreteras y que el gestor vial como autoridad de la obra solicitó a las máquinas suspender las obras mientras él regresaba con la interventoría a evaluar las condiciones existentes, pero parar el equipo no significaba autorizar el ingreso ni ordenar la apertura de la vía al tráfico. PREGUNTÓ: qué tipo de maquinaria tenía la empresa en el lugar de los hechos? CONTESTÓ: Apelando a la memoria teníamos 2 retroexcavadoras y volquetas (...).*

*PREGUNTÓ: había además algún tipo de señalización en el sitio que informara sobre el peligro que se presentaba en la vía? CONTESTÓ: sí, el procedimiento establecido por INVIAS para la atención de emergencias establece en este contrato la colocación de cintas reflectivas y barricadas que informen a los usuarios de la presencia del derrumbe o del cierre de la vía por éste hecho, la atención de estas emergencias colocamos conos delineadores y el apoyo de los microempresarios para guiar el tráfico con paletas pare y siga cuando la autoridad policial decide la apertura de la vía. PREGUNTÓ: cual (sic) es el nombre del gestor vial? CONTESTÓ: Ingeniera Juan Carlos Llano. PREGUNTÓ: refirió usted en respuesta anterior, que la vía estaba cerrada y sometida a examen de los técnicos para determinar las labores que había que ejecutar, díganos si en ese momento específico había movimiento de masas de tierra y si estos movimientos eran visibles? CONTESTÓ: desde el día 21 de noviembre o sea, el día anterior al accidente del taxi se había presentado derrumbes grandes que indicaban un factor de inestabilidad alto, no obstante, por lo que se me ha informado, en el momento en que el gestor vial y la interventoría decide realizar la inspección no estaba cayendo material, la maquina estaba trabajando en la remoción del material que ya había caído, estos trabajos se realizan con la vigilancia del talud para informar en el momento en que se inicia un movimiento, pero algunos hechos de la naturaleza no permiten ser previstos. PREGUNTÓ: quien (sic) realizaba la interventoría? CONTESTÓ: Es realizada por el consorcio BIL – JARP y en el frente de los hechos el ingeniero de mayor autoridad Oscar Candela Almario. PREGUNTÓ: Cómo se hacía el paso de vehículos por el sitio cuando este era autorizado? CONTESTÓ: Como decía anteriormente, el trabajo de las máquinas o el paso de los vehículos, cuando éste (sic) fuera autorizado se hace bajo la observación y vigilancia del talud, en un sentido y de manera alternada; en algunos casos especiales, los vehículos se controlan uno a uno, pero no recuerdo si en las oportunidades en que se dio paso el 21 de noviembre, se utilizó esta practica (sic). (...) PREGUNTÓ: se ha dicho que el señor Antonio Wilson Montes López, violó la prohibición de pasar, por qué se*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

afirma eso? CONTESTÓ: la información que tengo de las personas que estaban en el sitio, es que después de los vehículos desatendiendo la señal de pare del policía que estaba en el sitio, no solamente desatendió la barrera que fue abierta para el paso de los vehículos autorizados sino la señal de la propia autoridad vial. PREGUNTÓ: Específicamente, cuál fue la causa del accidente? CONTESTÓ: todos coinciden en afirmar que la causa del accidente fue debida a un impacto de tierra producida por un derrumbe inesperado. (...)

PREGUNTÓ: Cuál es la vinculación con el contratista o con el proyecto, o la función que cumplen los microempresarios a que usted alude en respuesta anterior? CONTESTÓ: (...) INVIAS estructuró la formación de microempresas asociativas encargadas de realizar las funciones de mantenimiento rutinario en las carreteras, éste mantenimiento consiste en limpieza de alcantarillas, de cunetas, mantenimiento de la señalización, rocería, entre otras, y en el caso de las emergencias por ser las personas que permanecen en la vía restan un apoyo fundamental para la colocación de la señalización para el avistamiento de riesgos, lógicamente con la coordinación o dirección del ingeniero que las tiene a cargo de manera directa.

(...) PREGUNTÓ: Cuando ocurre derrumbe con alguna frecuencia en las carreteras que ustedes tienen a su cargo, pueden sus ingenieros en un momento determinado y previa la evaluación de las circunstancias, ordenar el cierre total de la vía mientras se soluciona la situación. En caso positivo cuales (sic) serían (sic) esas circunstancias que ameritarían el cierre total de la vía. CONTESTÓ: En el punto de vista normativo, la única autoridad que puede cerrar una vía es INVIAS, sin embargo dentro de las funciones que tenemos dentro del contrato de mantenimiento integral, el cierre de la vía se puede efectuar por hechos de fuerza mayor como un derrumbe que tapone la totalidad de la calzada e impida la circulación, este es un hecho al cual ninguno de los usuarios podrá resistirse, ahora bien, si existiera la posibilidad de prever dicha circunstancia, el ingeniero o la persona cualquiera deberá tomar las acciones para evitar que haya flujo de vehículos por el sitio que vaya a ocurrir el hecho. PREGUNTÓ: que (sic) estudios técnico o geológicos, o de otra índole había hecho su entidad o INVIAS sobre el paso de Sabinas en fechas anteriores al 22 de noviembre de 2005? CONTESTÓ: desconozco si existen estudios previos al inicio del contrato de mantenimiento integral que fue el 6 de diciembre de 2004 por parte nuestra y a partir de esa fecha no habíamos realizado ningún estudio para la estabilización de taludes puesto que esta era una ladera sana relativamente y que hoy consideramos que los



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*procesos de inestabilidad ocurridos se deben al uso del suelo, a la pérdida de la cobertura boscosa, al manejo indiscriminado de mangueras para agua de ganadería y a una explotación ganadera y a una explotación ganadera inadecuada; los deslizamientos que hoy se suceden en esa carretera serían propios de una carretera joven y no de una carretera construida hace más de 50 años. Los derrumbes no tienen causa en la carretera en si (sic) misma, los derrumbes se producen por el deterioro ambiental que el hombre ha producido. PREGUNTÓ: De acuerdo a las informaciones que usted tuvo conoció que los ingenieros que pasaron antes de presentarse el derrumbe hubieran hecho una evaluación del derrumbe que se podía presentar en el sitio? CONTESTÓ: la información que tengo es que ingresaron a la zona precisamente para evaluar los factores de riesgo existentes. (...) PREGUNTÓ: Que (sic) obras conoce y con anterioridad al 22 de noviembre del 2005 y conjuradas a estabilizar de alguna forma la ladera había realizado INVIAS o la empresa para la que usted trabaja en el sitio del accidente? CONTESTÓ: como lo manifesté en respuesta anterior, desconozco si INVIAS, respecto a los estudios, igualmente con relación al las (sic), obras no tengo conocimiento si INVIAS hubiese hecho obras con el objeto de estabilizar la ladera, le puedo manifestar que en el período de ejecución del contrato de mantenimiento no se había realizado ningún tipo de obra debido a que dicha ladera se había presentado – relativamente estable en el sitio preciso del accidente. El derrumbe del 21 de noviembre fue el primer derrumbe presentado desde el 6 de diciembre de 2004, fecha en que inició el contrato de mantenimiento integrado, desconozco si anteriormente hubiese reconocido como un sitio inestable en otras épocas, me refiere exactamente en el PR 10 más 300. PREGUNTÓ: Cuando ustedes empezaron el contrato con INVIAS, ésta (sic) entidad de alguna forma les informó e instruyó o les puso en antecedentes de algunos sitios complicados o críticos en la vía. CONTESTÓ: a la entrega del corredor vial, se realizó una visita y se instruyó sobre las actividades de inestabilidad a lo largo de la zona de Manizales-Fresno básicamente, dirigido a contar con la infraestructura adecuada para la atención de las emergencias, de memoria solo recuerdo de la insistencia del problema en el sitio denominado Petaqueros, pero no recuerdo que se hubiera hecho algo específico en el sitio de Sabinas.*

*(...) PREGUNTÓ: Infórmele al despacho si una vez ocurrido el derrumbe del 21 de noviembre 2005, la Unión Temporal vial 05 coordinó el cierre de la vía, y si tal cierre fue o no total. CONTESTÓ: Una vez ocurridos los derrumbes, se informó al INVIAS de los hechos ocurridos el 21 de noviembre y se ordenó por*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*el director de la territorial Caldas el cierre nocturno de la vía, con paso controlado durante el día. Después de los hechos del 22 de noviembre se ordeno (sic) por parte INVIAS el cierre total de la vía. (...) El ingeniero Juan Carlos Llano no solicitó a las máquinas que le abrieran paso para poder llegar a Manizales sino para hacer una inspección y evaluación de los riesgos existentes, riesgos que incluso podrían afectar a los operarios y las máquinas que en ese momento trabajaban, el ingeniero Juan Carlos Llano (gestor vial) y el ingeniero Oscar Candela (Resistente de interventoría), era en ese momento la autoridad para evaluar las condiciones de estabilidad del talud, no puedo compartir la afirmación de que el ingreso a la zona de riesgo fuese imprudente como lo manifiesta el demandante, puesto que su formación profesional me permite asegurar que han debido tomar las medidas que consideraron necesarias para dicha inspección, lo que si considero imprudente fue el ingreso de los vehículos autorizados” (subrayado fuera de texto).*

(xxv) Copia original de la audiencia pública de declaración de testimonio del señor JUAN CARLOS LLANO realizada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas el 22 de octubre de 2008, por medio de la cual manifestó (fls. 1 a 10. C.4.):

*“(...) el 21 de noviembre en horas de la noche el señor Isaías Naranjo que estaba a cargo de el (sic) me llama y me reporta a las 6 de la tarde que la vía estaba cerrada en el sitio denominado sabinas y estaba haciendo remoción del derrumbe para habilitar el paso a las 7 de la noche me volvió a llamar diciéndome que las circunstancias en el lugar no eran favorables para el paso a vehículos por tal motivo se cerro (sic) la vía hasta que mejoraran las condiciones yo (...) tengo las funciones de gestor vial para la empresa consorcio vial y cuando supe la noticia me dirigí a la interventoría para conversar con el ingeniero y comentarle lo que estaba sucediendo en el sitio después de conversar con oscar (sic) comenzamos a llamar al ingeniero Leonidas Narváez director INVIAS y el resto del equipo esa noche con el ingeniero se decidió programa (sic) a las 5 de la mañana para la tención (sic) del derrumbe (...) cuando llegamos al sitio estaba la maquinaria trabajando para habilitar un carril aproximadamente a las 1130 se terminaron los trabajos y se habilitó un carril y comenzó el tránsito a un solo sentido (...) de regreso al sitio de sabinas a la 1 de la tarde para evaluar el sitio solicité al agente de tránsito permiso para pasar al otro lado presentándome como el gestor vial y que venía con otros ingenieros a evaluar el sitio en mención; en su momento estaba la maquinaria trabajando habilitando el otro carril y le solicité para*





Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*poder pasar u poder evaluar el trabajo que venía a realizar cuando crucé y estacioné la camioneta sentí un ruido de una avalancha (...) inmediatamente procedí a averiguar lo que había sucedido me informaron (sic) que se había producido un derrumbe de gran magnitud y en el momento que yo pasé pasaron también 3 carros (...). PREGUNTÓ: que funciones cumple en la vía Manizales fresno para la empresa para la que trabajaba en la época. RESPONDIÓ: el de gestor vial que es el encargado de mantener óptima y transitable las vías o las carreteras a cargo, coordina dirige, y evalúa el trabajo de la cooperativas que tienen el sector como es alcantarillas limpieza de cunetas, rocería, remoción de derrumbes está pendiente de las invasiones que se presenten en los alrededores de las carreteras y de las obras las vías; también de la señalización. PREGUNTÓ. En el momento del accidente, cuánto tiempo llevaba como gestor vial en esa ruta. (...) PREGUNTÓ. por qué razón se decidió hacer (sic) la evaluación técnica que usted estaba cumpliendo. RESPONDIÓ: veníamos evaluando desde los derrumbes anteriores (...). Con la cooperativa se hicieron labores de remoción del derrumbe para que saliera el camión entonces se realizó de lo que quedó el derrumbe y se siguió por un solo carril. (...) PREGUNTÓ qué magnitud tenía el derrumbe. RESPONDIÓ en el sitio se había presentado taponamientos (sic) de lodo, como un manantial bajaba con tierra y lodo, venía un camión (sic) y se quedó en el sitio, por eso estaba restringido, eso era ya se habían presentaron (sic) casos, pero la cantidad era muy poca unos 80 o 60 cubos de material. el (sic) día posterior al accidente subí a mirar y medir que descarga se tuvo en el sitio de sabinas que había una cárcava aproximadamente de 1000 metros aproximadamente más o menos 10.000 o 15.000 metros cúbicos. PREGUNTÓ sabe usted específicamente que el taxi del señor Montes López haya sido autorizado expresamente a pasar por la policía. RESPONDIÓ no, según las versiones que me dieron en el lugar no tenía autorización de parte del policía de carreteras y de las demás personas que allí se encontraban y que dieron su testimonio y que estaba en el sitio (...) PREGUNTADO usted como encargado del análisis y solución del problema había autorizado que se diera paso a otros vehículos. RESPONDIÓ no. Porque no tengo la función no soy un ente policial que diga que pase o no pase tal vehículo porque como ya dije por las funciones (sic) que tenía a cargo. Le solicité a la policía la autorización presentándome como gestor vial y estaba cerrado por la maquinaria. PREGUNTÓ puede la policía dar paso ante (sic) de que el ingeniero encargado de la obra lo autorice. RESPONDIÓ: mientras que estaba la maquinaria trabajando no se puede dar paso, no puede haber paso ni*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

vehículos a lado y lado para el giro de la maquinaria. PREGUNTÓ: la maquinaria se detuvo para darle paso a usted específicamente o para dar paso a todos los vehículos. RESPONDIÓ solo a nosotros, el único camino para mirar lo que estaba pasando era por el lado de Manizales. (...) Sabinas tiene un estrato rocoso cuando hay roca confía que la roca da cierta seguridad de lo que sucedió allí fue una avalancha, ésta (sic) se parece mucho de las avalanchas de nieve, que no hay ni tiempo ni señales, para medir o calcular la cantidad y en qué tiempo se va a presenta (sic) una avalancha de tal magnitud, porque yo sabiendo que hay señales de grietas o de inestabilidad no iba a arriesgar mi vida cruzando, menos hubiera pasado. (...) PREGUNTÓ. cuál es el organismo que tiene la potestad de ordenar el cierre o la apertura en estos casos. RESPONDIÓ. El único ente encargado para el cierre de la vía es INVIAS mediante Resolución y el gestor vial está acompañado de los otros entes como la policía de carreteras, alcaldía y demás.

PREGUNTADO: (...) manifiéstele al despacho si la unión temporal vial 05 coordinó el cierre de la vía a partir del derrumbe que se presentó el 21 de noviembre del año 2005 en el sector sabinas y si tal situación continuó para el día 22 de noviembre del año 2005. RESPONDIÓ: cuando se habló con el ingeniero Isaías esa noche sabinas estaba cerrado por el derrumbe que ya se había presentado en esa noche estaba una pajarita, cargador pequeño, se encontraba haciendo sus labores pero por inclemencias del tiempo y la noche estaba muy oscura, niebla, no se podía continuar con las labores de la remoción derrumbe por eso, comuniqué a la interventoría y con el comunicamos a la directora de la territorial lo que sucedía en el sitio, de lo ya dicho, que no se podían hacer labores por los factores de riesgo que se presentaban allí, prácticamente a la vía estuvo cerrada por el mismo derrumbe que no se acabó de remover, y también se coordinó con la policía de carreteras para que ningún vehículo pasar (sic) debido al taponamiento de la vía. (...) la maquinaria se encontraba haciendo la remoción total del derrumbe y por regla general cuando trabaja la maquinaria no se puede habilitar el paso de vehículos, por lo tanto la vía estaba cerrada en el momento. (...) yo no era el encargado de dar el paso a los vehículos, de decir usted pase o no, además no pasé imprudentemente, porque le había solicitado a la gente de carreteras solicitándole el paso porque venía en compañía con otros ingenieros para hacer la evaluación del derrumbe que se había presentado el carné de gestor vial y luego solicitándole a los operarios espacio para poder cruzar y luego evaluar el sitio, venía específicamente a examinar ese sitio. PREGUNTÓ. infórmele el a (sic) despacho que características presentaba el talud donde se



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

vino el derrumbe en el sector de salinas antes de la ocurrencia de los derrumbes del 21 y 22 de noviembre del año 20095 (sic), esto es, si dicho talud se veía huérfano o no de vegetación, o si por el contrario poseía algún tipo de vegetación, describa como se veía en sus recorridos. RESPONDIÓ: antes del derrumbe era rocoso ya se había desprendido todo el material de tierra a unos 5 metros de altura se encontraba una zanjas de coloración de talud y unos gaviones, observando que habían obras de canalización de aguas y de sostenimiento del terreno cuando observábamos en el sitio el canal había desaparecido por restos de derrumbes que se habían presentado y parte de los gaviones. (...) PREGUNTÓ: usted como empleado de la empresa ante una situación de cierto peligro o de cierto riesgo podía en un momento determinado ordenar el cierre de la vía. RESPONDIÓ. no está dentro de mis funciones, mi función es ordenar directamente claro que sucedía la ingeniero Narváez (sic) y el comunicaba con el director de la regional. Usted comunicó alguna inquietud sobre el respecto el día del accidente. RESPONDIÓ. yo no puedo cerrar la vía sin permiso de mi jefe o el director” (subrayado fuera de texto).

(xxvi) Copia original de la audiencia pública de declaración de testimonio del señor ISAÍAS NARANJO CARDONA realizada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas el 28 de octubre de 2008, por medio de la cual manifestó (fls. 14 a 17. C.4.):

“(...) PREGUNTÓ: Sírvase decir que (sic) y le consta y por que (sic) le consta del accidente ocurrido el 22 de noviembre de 2005 en el sector sabinas en la carretera a fresno. CONTESTÓ: en ese momento era auxiliar de gestión vial encargado del tramo Manizales Mariquita al servicio de la unión temporal vial 05, el 21 de noviembre había ocurrido un derrumbe en ese sector y yo fui a atender la emergencia con maquinaria de la UT vial, la emergencia fue atendida dando vía el mismo 21, cuando llegamos a Manizales con la caravana de carro, nos encontramos el derrumbe en sabinas en PR 10300, sitio del accidente, en ese momento no se pudo hacer nada para remover el material porque era demasiado tarde, la instrucción de INVÍAS era que no se podía remover el material pero que nos debíamos quedar con la maquinaria, terminando la tarde y estaba lloviendo, nos quedamos ahí toda la noche y al otro día comenzamos a trabajar, el 22 teníamos 2 máquinas (sic) y la policía de carretera ya había hecho presencia el día anterior, de Mariquita venía una comisión de la UT VIAL 05 entre quienes venían el gestor vial Juan Carlos Llano, el residente de interventoría el ingeniero Oscar Candela y un auxiliar de



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*gestión vial, ingeniera Natalia Castro (...) cuando nos devolvimos la vía todavía estaba cerrada y la maquinaria trabajando e íbamos a pasar al otro lado del derrumbe, para darle instrucciones de cómo debían proceder (...) y le dijimos al policía de carreteras que estaba con la paleta de PARE que íbamos a pasar so (sic) camionetas la de la interventoría y la de la gestión vial(...)*

*Sírvase decir si cuando ustedes llegaron al sitio del derrumbe y las maquinas estaban trabajando la vía estaba apta? CONTESTÓ: sí, las maquinas (sic) estaban trabajando la vía no estaba apta para que pasaran todos los vehículos (...) PREGUNTÓ: era previsible de acuerdo con las circunstancias del momento que se viniera un nuevo deslizamiento. CONTESTÓ: no porque si lo hubiéramos sabido nosotros tampoco hubiéramos pasado (...)*

*PREGUNTÓ: Sírvase decir si en el sitio del accidente había autoridades de INVIAS controlando la situación. CONTESTÓ: en ese momento la única autoridad que había éramos los contratistas de INVIAS. PREGUNTÓ. Sabe usted que (sic) funciones cumplía la UT vial 05, en la carretera, Manizales Letras y de donde a donde cumplían esas funciones. CONTESTÓ: era un contrato de mantenimiento integral desde Manizales a fresno, fresno mariquita honda (sic) e Ibagué Mariquita incluyendo de la estación Uribe al puente de la libertad, entre esas cosas operaba la gestión vial que coordinaba el mantenimiento rutinario de la vía a través de cooperativas de trabajo y entre otras funciones mantener la vía destapada por accidentes y derrumbes. (...)*

*PREGUNTÓ: Sírvase decir puntualmente si existe un procedimiento exacto para la atención de este tipo de situaciones? CONTESTÓ: la gestión vial no es autoridad en la vía, no puede abrir ni cerrar una vía pues le compete al ministerio de transporte mediante resolución o físicamente por ser intransitable, nuestra función era mantener la vía transitable, en el caso de derrumbes debíamos disponer de la maquinaria y evacuar el material, después informar a la policía de carreteras para informar que la vía estaba transitable, y en ese momento ellos evacuaban los carros de un lado del otro antes de abrir la vía deben verificar que la vía este (sic) despejada. (...)*

*PREGUNTÓ: dentro del mantenimiento vial que le hacían a la carretera se contemplaba el mantenimiento preventivo, tal como corrección de aguas u otras circunstancias que afectaban la vía. CONTESTÓ: si, dentro del mantenimiento rutinario debían limpiarse todo el sistema de drenaje de la vía como canales, cunetas transversales, y aparte de es la (sic) de rodadura, ya había un cronograma preestablecido de mantenimiento de la vía. PREGUNTÓ: para conocer como (sic) era ese mantenimiento era supervisada por funcionarios de las vías. CONTESTÓ: INVIAS tenía (sic) una interventoría*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

externa y además un coordinador que era funcionario directo de INVIAS que era vigilada constantemente y se hacía evaluaciones a través de indicadores de desempeño bueno o malo y esto acarreaba multas para el contratista y consta en el anexo técnico numero (sic) 2 y hasta donde yo estuve el contratista nunca estuvo multado, empecé en noviembre de 2004 y me retiré en agosto de 2006. PREGUNTÓ: en el momento en el que empezó a trabajar y el 21 de noviembre de 2005, hubo situaciones anómalas en el punto de sabinas. CONTESTÓ: derrumbes de material muy fluido y lo que hacíamos era ir y limpiar, principalmente en la época de lluvias, no siempre se tapaba la vía totalmente, bajaban diferentes cantidades de todo unas veces lo limpiábamos con pala otras veces con maquina (sic). PREGUNTÓ: de acuerdo a la respuesta anterior ustedes tenían algún tipo de directriz en estos eventos en ese punto. CONTESTÓ: no, era igual para todos. (...) PREGUNTÓ: el ingeniero Juan Carlos Llanos qué funciones cumplía para la época de los hechos. CONTESTÓ: el (sic) era el gestor vial y su función específica (sic) era coordinar la atención de la emergencia con cooperativas, con maquinaria y mantener informado al INVIAS de la evolución de la emergencia en el momento en que la policía daba vía o no. PREGUNTÓ: recuerda usted si como consecuencia de los hechos presentados en sabinas informaron esta situación y a quienes. CONTESTÓ: vía celular le informe (sic) al director del proyecto Leonidas Narváez y el ingeniero Llanos debió avisar al instituto, pienso que el procedimiento se cumplió pero no puedo dar fe. PREGUNTÓ: recuerda usted si con anterioridad a los derrumbes presentados 21 y 22 de noviembre de 2005, durante el tiempo que laboro (sic) para la unión temporal 05 se había presentado eventos de similar (sic). CONTESTÓ: de una magnitud similar no” (subrayado fuera de texto).

(xxvii) Copia original de la audiencia pública de declaración de testimonio del señor JUAN DAVID ESTRADA BEDOYA realizada por el Juzgado Administrativo del Circuito el 24 de agosto de 2010, por medio de la cual manifestó (fls. 100 a 102. C.7.):

“(...) soy Patrullero de la Policía desde hace 7 años y 5 meses. PREGUNTADO: Sírvese informarle al Despacho si usted se encontraba prestando sus servicios como Agente de Policía en el sitio conocido como SABINAS a 20 minutos de Manizales en la hora de la mañana del día 22 de noviembre del año 2005. CONTESTO: si estaba con varios Policías y el señor Intendente Bermúdez (...) PREGUNTADO: sírvase informarnos que (sic) actividad desarrollaba usted en este momento, en la fecha y sitio antes



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

descrito. CONTESTO: ese día llegamos por la mañana al sitio del derrumbe y había una maquina (sic) trabajando en el derrumbe y unos ingenieros, nos bajamos de la camioneta de la Policía y nos fuimos a ver el derrumbe, y en ese estaba trabajando una maquina (sic) y había un ingeniero poniendo cuidado, mi Sargento Bermúdez y nosotros nos quedamos reunidos en el sitio, y el Ingeniero nos dice damos vía? Y nosotros contestamos que usted fue el que estudió y el que debe saber. Entonces, el ingeniero dice que demos vía y mi Sargento Bermúdez llama a la Guardia de Estación de Policía de Carretera, y dice que se haga la anotación en el libro de guardia. No recuerdo el nombre del Ingeniero que dijo que dieran vía, luego de que la maquina (sic) saca el derrumbe por un carril, mi Sargento me dice pase para el lado de Mariquita, para agilizar el paso de vehículos de Mariquita hacia Manizales, yo estando al otro lado del derrumbe, pasan unos vehículos, luego en un momento me gritan los compañeros que van a pasar unas camionetas de los señores de INVIAS, ellos pasan y la gente que estaba atrás en la cola, se me vino y taponaron el otro carril, y de ahí pasaron otros carros, no recuerdo cuantos. (...)

PREGUNTADO: como (sic) era el estado del piso de la vía en ese momento, indicando si tenía alguna limitación para el transito (sic). CONTESTO: estaba mojado y tenía poquito de tierra, porque había un chorrito de agua que bajaba de la montaña, y la tierra que había al lado de la carretera destilaba agua. (...)

PEGUNTADO: cuando se presentan derrumbes sobre las vías nacionales sobre las cuales ustedes ejercen control, cuales (sic) son las funciones que ustedes deben cumplir y de quien reciben las ordenes respecto al manejo del tránsito vehicular en dichas circunstancias. CONTESTO: cuando hay derrumbes es aislar hacia una parte segura los vehículos y esperar que lleguen los ingenieros de las concesiones o INVIAS. Cuando hay alto mando con nosotros, pues el mando que este (sic) a cargo de nosotros.

PREGUNTADO: infórmele al Despacho si ustedes dependen jerárquicamente INVIAS en el cumplimiento de sus funciones, en caso afirmativo, informar de que norma legal, resolución, o acto administrativo están consignadas dichas funciones (...)

CONTESTO: yo he visto que en los altos mando de la Policía de Carretera esta primero el Presidente, el Ministro de Defensa, el Ministro de Transportes, y los altos mandos que se uno ve en los cuadros de las estaciones de Policía de Carretera. No conozco la norma. (...)

PREGUNTADO: Infórmele al Despacho a que (sic) carros se refiere usted autorizó el Ingeniero cruzar en dicho lugar y en el sentido vial (...)

CONTESTO: el Ingeniero da la orden de que dieran vía, se toma la decisión con el señor Ingeniero que primero pasen los que están al lado de Mariquita,



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*porque esos vehículos llevaban tiempo ahí paradas, y los del lado de Manizales había pocos, y estaban llegando. (...) PREGUNTADO: como Policía de Carreteras a la cual usted pertenece, manifieste al Despacho si ustedes realizaron un informe de los hechos presentados y si recuerda que (sic) contenía este informe y a quien se lo dirigieron. CONTESTO: no se (sic) si exista dicho informe, solamente, reitero que puede existir la anotación en el libro de Guardia de la Estación Villa María. (...) PREGUNTADO: informe al Despacho si usted recuerda, si en el lugar de los hechos se había restringido el tránsito vehicular y quien (sic) coordinaba dichas labores. CONTESTO: Como dije anteriormente, no había tránsito por el derrumbe, y la labor de nosotros es de movilidad de los vehículos y guardar el orden para esto.*

(xxviii) Copia original de oficio del 11 de junio de 2009 suscrito por la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 mediante el cual da respuesta al Oficio No. 0996 proferido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, y en el que se dan a conocer los derrumbes ocurridos desde la fecha de inicio del contrato de obra No. 1731-04 (celebrado entre el Instituto Nacional de Vías y la Unión Temporal Vial 05 para el mejoramiento y mantenimiento integral de la Ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro, incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito de las utas 50 tramo 5005, 5006 y 5007) hasta la fecha del siniestro ocurrido el 22 de noviembre de 2005 (fls. 220 a 223. C.3.). Se da a conocer la siguiente información:

*“[S]e manifiesta que la UT VIAL 05 realiza desde el 5 de diciembre de 2004 el mejoramiento y mantenimiento integral del corredor vial del centro que incluye la vía nacional Puente La Libertad (Manizales) – Fresno, en virtud de ello la información que se relacionará en esta comunicación esta (sic) circunscrita a los derrumbes ocurridos desde la fecha de inicio de nuestro contrato hasta la fecha del siniestro ocurrido el 22 de Noviembre de 2005.*  
*El sitio conocido como SABINAS queda ubicado en el PR10+0300 de la vía Puente La Libertad – Fresno, en dicho sitio se han presentado los siguientes derrumbes desde el 6 de diciembre al 4 de junio de 2009 y se han efectuado las siguientes obras de estabilización:*

DERRUMBES

| FECHA | TIPO | CAUSAS DEL DERRUMBE |
|-------|------|---------------------|
|       |      |                     |



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

|                         |                                                                           |                                                                                |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Mayo 17 de 2005         | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 14 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 23 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 24 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 28 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 13 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 14 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 16 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 21 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la banca                                              | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 22 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la banca, que arrasó un vehículo (3 personas muertas) | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |

(xxix) Copia simple de Oficio No. 6125 del 29 de junio de 2010 por medio del cual se adjunta la hoja de vida del integrante de patrulla de policía de carreteras, el señor JUAN DAVID ESTRADA BEDOYA “quien se encuentra adscrito a la Seccional de Tránsito y Transporte Grupo Policía de Carreteras del Departamento de Policía Antioquia – DEANT” (fls. 502 a 504. C.1A.).

(xxx) Copia original de la audiencia pública de declaración de testimonio de los señores CARLOS NOEL GUTIÉRREZ GALLEGO, JHON EDISON CASTAÑO GÓMEZ,, JHON JAIRO TANGARIFE ESCOBAR, JOSE NOEL LÓPEZ GIRALDO,





Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

JHON BELMAR MONTES GALEANO y JORGE IVAN RESTREPO HENAO (amigos cercanos de la familia MONTES LÓPEZ) realizada por el Juez Promiscuo del Circuito el 7 de julio de 2009 (fls. 15 a 24. C.5.).

(xxxix) Copia auténtica de la declaración juramentada extrajuicio No. 400 del 7 de julio de 2009 por medio de la cual el señor HUGO ALFONSO TRUJILLO ARISTIZÁBAL compareció ante la Notaria Primera a declarar *bajo la gravedad de juramento* en los siguientes términos (fl. 445. C.1A.):

*“Que el día 22, de Noviembre, del año 2005, en el sector de sabinas se encontraba un derrumbe, yo viajaba para la ciudad de Manizales, estaba haciendo cola para pasar iba de quinto mas (sic) o menos, cuando las personas encargadas INVIAS que estaban abriendo vía nos autorizaron seguir, el taxi de placas WBB 436, que iba adelante siguió y en ese momento se vino otro derrumbe el cual lo arrasó (sic) y murió el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ quien era el conductor (...).”*

(xxxix) Copia original de la declaración juramentada extrajuicio No. 2469 por medio de la cual el señor LÁZARO ANTONIO HIDALGO ZULUAGA compareció el 10 de agosto de 2009 ante la Notaria Primera a declarar *bajo la gravedad de juramento* en los siguientes términos (fl. 444. C.1A.):

*“Manifiesto que el día veintidós (22) de Noviembre del años dos mil cinco (2.005), siendo las 10:00 am, yo venía del Municipio de Manzanares (Caldas), conduciendo un vehículo, marca: taxi afiliado a la empresa COOTRAMAN LTDA, cuando en el sitio conocido como Sabinas, había un derrumbe y nos tocó esperar hasta que lo abrieran: más o menos a la hora habilitaron el paso pero solo un carril y INVIAS autorizó a la policía de carreteras para que abrieran la vía y nos permitieran así el paso, los carros que habían eran los siguientes: una camioneta de INVIAS, la segunda la camioneta de la policía de carreteras, el tercero un taxi de la Dorada, el cuarto un taxi que iba conduciendo el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ y el quinto, era el taxi que el citado MONTES LOPEZ iba conduciendo, muriendo de esta manera el conductor y los dos (2) pasajeros; es de anotar que presencie (sic) el momento cuando volaban puertas y carrocería del taxi (...).”*

(xxxix) Copia simple del informe general del conductor expedido por la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio de Transporte, el 29 de julio de 2009, en el que se indica el estado de licencia activa No. 17873000029465 correspondiente al señor ANTONIO WILSON LÓPEZ (fls. 12 a 14. C.2.).



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

(xxxiv) Copia original de certificación del 7 de diciembre de 2009 allegado por el Instituto Nacional de Vías en atención al oficio No. 1016 del 2 de junio de 2009 expedido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, del informe entregado por el ingeniero JUAN CARLOS LLANO como encargado de la maquinaria de INVIAS al director de la Unión Temporal Vial 05 el 22 de noviembre de 2005. (fls. 18 a 24. C.4.).

(xxxv) Copia original de la audiencia pública de declaración de testimonio del señor JOSÉ GRANARIO QUINTERO (amigo de la familia MONTES LÓPEZ) realizada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas el 3 de marzo de 2009 (fls. 1 a 3. C.5.).

(xxxvi) Cassettes VHS (2).

(xxxvii) Copia simple del contrato de promesa de compraventa de vehículo automotor – Taxi – público celebrado entre el señor JOSE NOEL LÓPEZ GIRALDO y el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ el 8 de noviembre de 2005 (fl. 37. C.1.).

(xxxviii) Copia auténtica del registro civil de nacimiento del señor Pablo Emilio Montes Ramírez el 7 septiembre de 1964, expedida por la notaría única del círculo de manzanas el 13 de diciembre de 2005 (fl. 17. C.1.).

(xxxix) Copia auténtica del registro civil de defunción No. 04253520 del señor Antonio Wilson Montes López inscrito el 3 de enero de 2006 (fl. 18. C.1.).

(xl) Copia auténtica de acta de nacimiento del señor Antonio Wilson Montes López (fl. 19. C.1.).

(xli) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Amilbia Montes López (fl. 20. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López.

(xlii) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Amparo Montes López (fl. 21. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López.

(xliii) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Ana Judit Montes López (fl. 22. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(xliv) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Daladier Montes López (fl. 23. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

(xlv) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Danci del Socorro Montes López (fl. 24. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(xlvi) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Edilson Montes López (fl. 25. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(xlvii) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Francy Edith Montes López (fl. 26. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(xlviii) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Jose Javier Montes López (fl. 27. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio López y Emma López.

(xlix) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Leticia Montes López (fl. 28. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López Escobar.

(l) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Ligia Montes López (fl. 29. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Emma López Escobar.

(li) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Lucely Montes López (fl. 30. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes y Emma López Escobar.

(lii) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora María Emma Montes López (fl. 31. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio López y Emma López.

(liii) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Mario Edén Montes López (fl. 32. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(liv) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Oscar Montes López (fl. 33. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(lv) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora William Montes López (fl. 34. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

(lvi) Recortes de prensa en los que constan las noticias del hecho ocurrido en Sabinas, vía Páramo de Letras (fls. 35, 36, 105, 106, 107, 108, 109 y 110. C.1.).



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

#### 4. Problemas jurídicos.

3.- Se pueden plantear como problemas jurídicos: i) ¿se produjo un daño antijurídico como consecuencia de los hechos acaecidos el 22 de noviembre de 2015 en la vía Manizales – Fresno en el punto conocido como Sabinas?; ii) ¿cabe imputar fáctica y jurídicamente la responsabilidad por el daño antijurídico demostrado, a la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE, al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, a los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y a la compañía ACE SEGUROS S.A., en relación con sus competencias y obligaciones contractuales, o se configura una eximente de responsabilidad a favor de los demandados por tratarse de un hecho imprevisible e irresistible? y; iii) si como consecuencia de la imputación anterior, cabe reconocer a todos los demandantes los perjuicios alegados en la demanda.

#### 5. Aspectos procesales previos.

4.- La Sala, previo a abordar el estudio y análisis de fondo, se pronunciará acerca de las siguientes cuestiones: 1) la falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>28</sup>; 2) el valor probatorio de los recortes de prensa aportados con la demanda; y 3) la prueba indiciaria con ocasión a las declaraciones testimoniales y al material aportado al expediente.

##### 5.1. Legitimación en la causa por pasiva.

5.- Así las cosas, la Sala considera pertinente reiterar su precedente jurisprudencial acerca la legitimación en la causa y, posteriormente, decidir las excepciones propuestas.

6.- En sentido amplio, la jurisprudencia constitucional ha definido la legitimación en la causa como la *“calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”*<sup>29</sup>, de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, el juez no puede adoptar una

<sup>28</sup> En atención a que fue propuesta como excepción por el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS.

<sup>29</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 965 del 21 de octubre de 2003.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

decisión favorable a las pretensiones o a las excepciones de la demanda, según se trate del demandante o del demandado<sup>30</sup>.

7.- Lo anterior se ratifica en el precedente de la Sala, según el cual:

*“La legitimación en la causa -legitimatío ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista”<sup>31</sup>.*

8.- La Sala ha explicado en múltiples oportunidades que en los juicios ordinarios existe legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material<sup>32</sup>; la legitimación de hecho se entabla con la relación procesal entre el demandante y el demandado a través de las pretensiones, es decir que la relación tiene origen en la demanda y en su notificación personal al demandado; por su parte, la legitimación material se refiere a la participación real en el hecho que origina la presentación de la demanda que supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio<sup>33</sup>.

9.- De lo anterior se colige claramente que *“todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a*

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 25 de julio de 2011, Exp. 20146.

<sup>31</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de abril de 2008, Exp. 16271.

<sup>32</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 15 de junio de 2000, Exp: 10.171; Sentencia del 20 de septiembre de 2001, Exp: 10.973; Sentencia del 22 de noviembre de 2001, Exp: 13.356; sentencia del 17 de junio de 2004, Exp: 14.452; sentencia del 28 de abril de 2005, Exp: 4178; Sentencia del 27 de abril de 2006, Exp: 15.352; Sentencia del 31 de octubre de 2007, Exp: 13.503; Sentencia del 30 de marzo de 2011, Exp: 33.238; Sentencia del 8 de junio de 2011, Exp: 19.573; Sentencia del 22 de junio de 2011, Exp: 16.703.

<sup>33</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 21 de septiembre de 2011, Exp. 20705.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

la formulación de la demanda”<sup>34</sup>. En pronunciamiento reciente, se reiteró la anterior posición en los siguientes términos:

*“Con lo anterior, puede suceder que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento este en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores”<sup>35</sup>.*

10.- Por tanto, “[p]uede ocurrir entonces que la afirmación de hecho en la demanda y a términos del artículo 86 del C. C. A, de que la parte demandante se crea “interesada” (legitimación de hecho en la causa) no resulte cierta en el proceso, y por lo tanto no demuestre su legitimación material en la causa”<sup>36</sup>.

11.- En relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa material, entendida como la relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que esta formula, o la defensa que aquella realiza, la Sala encuentra que constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una u otra parte.

12.- En este orden, es presupuesto sustancial<sup>37</sup> de la sentencia favorable a las pretensiones o excepciones de la demanda que exista “*identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la*

<sup>34</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 17 de junio de 2004, Exp. 14452. C.P.: María Elena Giraldo.

<sup>35</sup> A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—”. Sentencia del 20 de septiembre de 2001, expediente: 10973. En este sentido véase también la sentencia del 19 de agosto de 2011, Exp. 19237.

<sup>36</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2005, Exp.13444.

<sup>37</sup> “(...) una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada” en CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 1 de marzo de 2006, Exp. 13764. C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada*<sup>38</sup>.

13.- Asimismo, la Sala ha manifestado que la falta de legitimación en la causa material no es una excepción de fondo que se oponga a la prosperidad de las pretensiones, no obstante, la falta de prueba del derecho para formular determinadas pretensiones faculta al juez a absolver a la parte demandada, así:

*“La legitimación en la causa puede ser de hecho o material, siendo la primera aquella relación que se establece entre las partes por razón de la pretensión procesal, es decir de la atribución de una conducta que el demandante hace al demandado en su demanda, mientras que la segunda, corresponde a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas, por lo cual la ausencia de esta última clase de legitimación, por activa o por pasiva, no constituye una excepción de fondo porque no enerva la pretensión procesal en su contenido. La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado; el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se los atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante*<sup>39</sup>.

14.- Esta Corporación ha sostenido que la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 23 de octubre de 1990, Exp. 6054.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Exp.18163. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Puede verse también: sentencia del 2 de marzo de 2000, Exp.11945. C.P.: María Elena Giraldo Gómez y Sentencia del 22 de noviembre de 2001, Exp. 13356. C.P.: María Elena Giraldo Gómez.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones.

15.- Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada<sup>40</sup>.

16.- En consecuencia, como la legitimación en la causa es un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito, con ocasión de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las entidades demandadas, es menester determinar si el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de vías –INVIAS, participaron en los hechos que los demandantes narran como generadores de los daños alegados, con el fin de determinar si

17.- Para el momento de los hechos se encontraba vigente el Decreto 2171 de 1992 (artículo 52), mediante el cual se reestructuró el Fondo Vial Nacional y se creó el Instituto Nacional de Vías –INVÍAS, como establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte.

18.- Como consecuencia de lo anterior, se le entregaron al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS las competencias referidas a la construcción, mantenimiento y conservación de las carreteras del orden nacional.

19.- Al analizar el Decreto 2171 de 1992, esta Corporación se pronunció sobre las relaciones funcionales existentes entre el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías, en cuanto organismos integrantes del sector transporte de la Rama Ejecutiva del poder público en el nivel nacional. En esa oportunidad se afirmó:

*“En primer lugar, precisa la Sala que el Instituto Nacional de Vías fue creado mediante el Decreto Ley 2171 del 30 de diciembre de 1992, el cual fue proferido por*

<sup>40</sup> Sentencia del 23 de octubre de 1990. Expediente No. 6054.





Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política que lo autorizaba para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva y los Establecimientos Públicos, entre otros.*

*De conformidad con los artículos 52, 53, 54 y 65 del Decreto Ley ya referido, el objetivo del Instituto Nacional de Vías es el de “ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras”, y que entre sus funciones se encuentran la de “Ejecutar la política del gobierno nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia” y la construcción y conservación de la red vial.*

*Por otra parte, disciplinó en el artículo 6 numerales 11 y 12 ibídem, que le corresponde al Ministerio de Transporte la función de “preparar los planes y programas de construcción y conservación de la infraestructura de todos los modos de transporte, de conformidad con la ley” y “preparar los planes y programas de financiación e inversión para la construcción, conservación y atención de emergencias de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación”.*

*Es decir, que las funciones del Ministerio de Transporte están referidas al diseño, fijación, orientación y vigilancia de las políticas nacionales en materia de infraestructura, tránsito y transporte, dado que, de una parte, es el órgano rector del sector transporte<sup>41[1]</sup> y, de otra parte, es el organismo encargado de definir las políticas generales en materia de transporte<sup>42[2]</sup>.*

*Posteriormente se expidió la Ley 105 de 1993 que estableció en los artículos 12, 16, 19 y 60 que le corresponde “a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente ley”, la infraestructura del transporte y la red nacional de carreteras de su propiedad:*

*Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad”<sup>43</sup>.*

20.- Ahora bien, por un lado, frente a la legitimidad del Ministerio de Transporte para fungir como parte dentro del proceso de la referencia, es necesario precisar

<sup>41</sup> Artículo 5 del Decreto 2171 de 1992

<sup>42</sup> Artículo 6 ibídem.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 10 de junio de 2009, Exp. 18108, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

que los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1993 establecen las funciones que les corresponden a los ministerios y departamentos administrativos como entidades que tienen por objeto la formulación y adopción de políticas públicas, de programas y proyectos atinentes al sector administrativo que dirigen y que, para el caso concreto, corresponden al esquema normativo en materia de transporte, tránsito e infraestructura.

21.- A su vez, el Decreto 2053 del 23 de julio de 2003 establecía:

***“Del sector transporte***

**Artículo 1º. Objetivo del Ministerio.** *El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.*

**Artículo 2º. Funciones del Ministerio.** *El Ministerio de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes (...)*

**2.2** *Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y la infraestructura de los modos de su competencia.*

*(...)*

**2.7** *Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.*

**2.8** *Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.*

**2.9** *Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.*

*(...)*

**2.12** *Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.*

*(...)*



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

**2.15** *Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.*

(...)

*Las entidades adscritas al Ministerio de Transporte son: Establecimientos Públicos*

**1.** *Instituto Nacional de Vías, Invias.*

22.- Conforme a lo anterior, en primer lugar, es evidente que el Ministerio de Transporte es una entidad encargada de la fijación de políticas públicas atinentes a las materias de transporte, tránsito e infraestructura; bajo ese entendido, es esencial diferenciar que sus competencias están dirigidas, exclusivamente, a precisar dichas políticas, más no a ejecutarlas, puesto que no se trata de un órgano técnico de ejecución, sino de un órgano de dirección.

23.- En otras palabras, primero, no se logra colegir que dicho Ministerio hubiese tenido alguna participación en los hechos objeto de esta demanda, y segundo, teniendo en cuenta, además, que se trata de un órgano de dirección y fijación de políticas, y no de un órgano técnico ejecutor de estas, por lo que no le correspondería asumir la competencia frente al mantenimiento de la vía objeto de análisis para el caso concreto; de manera que, la Sala encuentra probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Ministerio de Transporte.

24.- Por otro lado, de las pruebas que obran en el expediente, la Sala observa que la ocurrencia de los hechos tuvo lugar en una vía de orden nacional, por lo que la competencia para la conservación y mantenimiento correspondía al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS.

25.- Adicionalmente, el 24 de noviembre de 2004 el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS y el la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 del contrato No. 1731 del 4 de noviembre de 2004 cuyo objeto es el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007<sup>44</sup>, y el

<sup>44</sup> Fls. 146 a 173 y fls. 284 a 313. C.1.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

reporte de la emergencia<sup>45</sup> ocurrida en el PR 10+300 del (sic) ruta 5006 suscrito por el ingeniero JUAN CARLOS LLANO G. gestor vial de la Unión Temporal Vial 05 y dirigido al señor JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ M. director de la Unión Temporal Vial 05 en el que se relataron los hechos ocurridos con ocasión de su participación y competencia.

26.- Por lo que para la Sala es clara la participación INVIAS en los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005, fecha en la que ocurrió el derrumbe de lodo y tierra en la vía Manizales a Fresno, que causó la muerte del señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ y que fundamentó la producción de perjuicios que alega la parte actora en el escrito de demanda; la participación de esta entidad será analizada por la Subsección en los acápites posteriores.

## 5.2. Valor probatorio de los recortes de prensa.

27.- La Sala observa que la parte actora aportó como medio probatorio ocho (8) recortes de prensa<sup>46</sup> con el escrito de demanda, con la finalidad de acreditar la ocurrencia de los hechos del 22 de noviembre de 2005.

28.- En relación con el valor probatorio que ha de otorgarse si bien la jurisprudencia considera que, en cuanto a los recortes o información de prensa, estos no podían *“ser considerados pruebas porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio –artículos 228 del CPC, 187 del CGP-, por lo que sólo pueden ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido”*<sup>47</sup>.

29.- La Subsección C del Consejo de Estado mediante la sentencia de 18 de mayo de 2017, plantea los siguientes criterios: (i) en principio, según el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil *“la publicación periodística que realice cualquiera*

<sup>45</sup> Fls. 101 a 104. C.1.

<sup>46</sup> Fls. 35, 36, 105, 106, 107, 108, 109 y 110. C.1.

<sup>47</sup> Sección Tercera, sentencias de 15 de junio de 2000, expediente 13338; de 10 de noviembre de 2000, expediente 18298; de 25 de enero de 2001, expediente 11413; de 19 de agosto de 2009, expediente 16363; de la Sub-sección C, sentencias de 20 de junio de 2013, expediente 23603; de 3 de diciembre de 2014, expediente 26737; de 26 de junio de 2015, expediente 30385.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental<sup>48</sup>”; (ii) no obstante, *“solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto, por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe”*<sup>49</sup>; por lo tanto, (iii) las *“publicaciones periodísticas ‘(...) son indicadores sólo de la percepción del hecho por parte de la persona que escribió la noticia’, y que si bien ‘(...) son susceptibles de ser apreciadas como medio probatorio, en cuanto a la existencia de la noticia y de su inserción en medio representativo (periódico, televisión, Internet, etc.) no dan fe de la veracidad y certidumbre de la información que contienen”*<sup>50</sup>.

30.- De ahí que en diferentes sentencias de las Sub-secciones se haya apreciado y valorado los recortes de prensa, información y publicaciones periodísticas, en algunos casos como (i) la demostración de la existencia de la reseña periodística cuando esta sirve para evidenciar la afectación a una persona que fue privada de la libertad<sup>51</sup> o, cuando sirven para demostrar la existencia de la noticia relacionada con un accidente<sup>52</sup>; (ii) en otro evento se niega su valor probatorio al ignorarse la fuente y *“los medios de comunicación en los que habrían sido divulgados”*<sup>53</sup>, salvo que se trate de medios reconocidos regional o nacionalmente<sup>54</sup> y; en otros (iii) si

<sup>48</sup> “Esta Corporación ha reiterado que los artículos publicados en la prensa escrita pueden apreciarse por el juez como prueba documental solo para tener ‘(...) certeza sobre la existencia de la información, pero no de la veracidad de su contenido’. Sobre el mérito probatorio de las publicaciones de prensa como prueba en los procesos se encuentran también las siguientes providencias: sentencia de 27 de junio de 1996, rad. 9255, C. P. Carlos A. Orjuela G.; sentencia de 15 de junio de 2000, exp. 13.338, C. P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 10 de noviembre de 2000, rad. 18298, actor: Renata María Guadalupe Lozano, C. P. Ricardo Hoyos Duque, y sentencia del 16 de enero de 2001, ACU-1753, C. P. Reinaldo Chavarro; sentencia de 25 de enero de 2001, rad. 3122, C. P. Alberto Arango Mantilla; sentencia de 6 de junio de 2002, rad. 739-01, C. P. Alberto Arango Mantilla.

<sup>49</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de mayo de 2012, expediente 11001031500020110-1378-00. “Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez [“En sentencias de 15 de junio de 2000 y de 25 de enero de 2001, al igual que en auto de noviembre diez de 2000, según radicaciones 13338, 11413 y 8298, respectivamente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, expuso una tesis según la cual una versión periodística aportada al proceso sólo prueba que la noticia apareció publicada en el respectivo medio de comunicación”]

<sup>50</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de mayo de 2012, expediente 11001031500020110-1378-00. “Sentencia de 6 de junio de 2007, expediente AP-00029, M. P. María Elena Giraldo Gómez. Sección Tercera”.

<sup>51</sup> Sección Tercera, Sub-sección A, sentencia de 8 de noviembre de 2016, expediente 44671.

<sup>52</sup> Sección Tercera, Sub-sección A, sentencia de 10 de agosto de 2016, expediente 41596; Sección Tercera, Sub-sección A, sentencia de 14 de julio de 2016, expediente 41631.

<sup>53</sup> Sección Tercera, Sub-sección B, sentencia de 29 de agosto de 2016, expediente 37185.

<sup>54</sup> Sección Tercera, Sub-sección B, sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 40080.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

se establece que son auténticos y se corroboran con otros medios de prueba para el establecimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar<sup>55</sup>.

31.- Luego, la sentencia de la Sala, en ningún caso niega que el juez contencioso administrativo puede apreciar y valorar probatoriamente los recortes, la información y publicaciones periodísticas, sino que deben someterse a la constatación de los hechos que revela con los demás medios probatorios, ya que, de manera aislada o, como únicos medios probatorios, no serían suficientes para determinar la veracidad y certidumbre de los mismos.

32.- Luego, los estándares convencionales determinan que la valoración de los recortes o la información de prensa, opera (i) cuando comprenden la manifestación de hechos públicos o notorios<sup>56</sup> y no hayan sido objetados o cuestionada su autenticidad<sup>57</sup>; (ii) cuando comprenden la reproducción textual de declaraciones públicas de altos funcionarios del Estado<sup>58</sup>; (iii) cuando valorados en conjunto con otros medios probatorios, por ejemplo, permiten constatar los declarado en testimonios<sup>59</sup>; (iv) cuando se trata de información contenida en sitios

<sup>55</sup> Sección Tercera, Sub.-sección C, sentencia de 16 de mayo de 2016, expediente 32342, Sección Tercera, Sub.-sección B, sentencia de 2 de mayo de 2016, expediente 35874.

<sup>56</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso castillo Páez, vs. Perú, sentencia de 3 de noviembre de 1997, fondo, párrafo 42. “Fundada en la prueba documental y testimonial, en particular el dictamen del experto presentado por la Comisión, la Corte estima como demostrado que durante la época a que se hace referencia, existía en el Perú, divulgado como un hecho notorio por la prensa, una práctica por parte de las fuerzas de seguridad que consistía en la desaparición forzada de personas consideradas como miembros de grupos subversivos”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala, sentencia de 8 de marzo de 1998, fondo, párrafo 75. “En relación con los documentos de prensa, si bien no tienen el carácter de prueba documental, tienen importancia en cuanto sean la manifestación de hechos públicos y notorios”.

<sup>57</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párrafo 18; caso Kawas Fernández vs. Honduras, sentencia de 3 de abril de 2009, fondo, reparaciones y costas, párrafo 43.

<sup>58</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 58.

<sup>59</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala, sentencia de 8 de marzo de 1998, fondo, párrafo 75. “[...] y en la medida que corroboren los testimonios recibidos en el proceso respecto de las circunstancias de las detenciones y muertes de las víctimas”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, sentencia de 25 de noviembre de 2000, fondo, párrafo 107. “Así, la Corte los agrega al acervo probatorio como un medio idóneo para verificar, junto con los demás medios probatorios aportados, la veracidad de los hechos del caso”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001, fondo, reparaciones y costas, párrafo 53; caso Cantos vs. Argentina, sentencia de 28 de noviembre de 2002, fondo, reparaciones y costas, párrafo 39; caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia de 7 de junio de 2003, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas,



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

de internet se tienen por demostrados si han sido aceptados o no se controvierten o cuestionan por el Estado<sup>60</sup>; (v) se rechazan aquellos que como prueba sobrevenida no tienen relación con los supuestos fácticos<sup>61</sup>; y, (vi) siempre que se encuentren completos y permitan constatar la fuente y fecha de publicación<sup>62</sup>.

### 5.3 Prueba indiciaria.

33.- Respecto al análisis del nexo de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, y en atención a los medios probatorios aportados al proceso, es menester hacer alusión al concepto de prueba indiciaria que ha puesto de presente la jurisprudencia de esta Corporación en repetidas ocasiones, a saber:

*“Para determinar la imputación se apreciara en su conjunto la prueba indiciaria, en tanto constituye el medio idóneo para establecer el juicio de responsabilidad ante la falta de una prueba directa, por tratarse de hechos acreditados por cualquiera de los medios probatorios previstos por la ley, estrechamente vinculados con el ilícito. En esta línea vale recordar que, en sentencia de 8 de julio de 2009<sup>63</sup>, se condenó a la entidad demandada con fundamento en indicios, los que condujeron a esta Sala a concluir que la muerte que se investigaba obedeció a una ejecución extrajudicial.*

párrafo 56; caso Bulacio vs. Argentina, sentencia de 18 de septiembre de 2003, fondo, reparaciones y costas, párrafo 63

<sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yvon Neptune vs. Haití, sentencia de 6 de mayo de 2008, fondo, reparaciones y costas, párrafo 30.

<sup>61</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Kawas Fernández vs. Honduras, sentencia de 3 de abril de 2009, fondo, reparaciones y costas, párrafo 43; caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 58.

<sup>62</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, sentencia de 1 de julio de 2011, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párrafo 30; caso Contreras y otros vs. El Salvador, sentencia de 31 de agosto de 2011, fondo, reparaciones y costas, párrafo 33; caso López Mendoza vs. Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2011, fondo, reparaciones y costas, párrafo 19; caso Atala Rizzo y niñas vs. Chile, sentencia de 24 de febrero de 2012, fondo, reparaciones y costas, párrafo 20; caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras, sentencia de 27 de abril de 2012, fondo, reparaciones y costas, párrafo 12; caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 junio de 2012, fondo y reparaciones, párrafo 36; caso Mendoza y otros vs. Argentina, sentencia de 14 de mayo de 2013, excepciones preliminares, fondo y reparaciones, párrafo 55; caso Mévoli vs. Argentina, sentencia de 22 de agosto de 2013, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 56; caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam, sentencia de 30 de enero de 2014, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 27; caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) vs. Chile, sentencia de 29 de mayo de 2014, fondo, reparaciones y costas, párrafo 58; caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, sentencia de 28 de agosto de 2014, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 114; caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, sentencia de 22 de junio de 2015, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 34; caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2015, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 75; caso Tenorio Roca y otros vs. Perú, sentencia de 22 de junio de 2016, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 38.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera 8 de julio de 2009. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 16.974.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

*De manera que de no tener prueba directa que inculpe a la institución armada, no se sigue la absolució, pues no es dable desconocer el valor probatorio de la prueba indiciaria*<sup>64</sup>.

## **6. Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado.**

34.- Con la Carta Política de 1991 se produjo la “constitucionalización”<sup>65</sup> de la responsabilidad del Estado<sup>66</sup> y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados<sup>67</sup> y de su patrimonio<sup>68</sup>, sin distinguir su condición, situación e interés<sup>69</sup>. De esta forma se reivindica el sustento doctrinal según el cual la “acción administrativa se ejerce en interés de todos: si los daños que resultan de ella, para

<sup>64</sup> Sentencia del 26 de octubre de 2011, expediente 18850, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>65</sup> En la jurisprudencia constitucional se indica: “El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

<sup>66</sup> La “responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”. Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Postura que fue seguida en la sentencia C-892 de 2001, considerándose que el artículo 90 de la Carta Política “consagra también un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos”. Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001.

<sup>67</sup> Derechos e intereses que constitucional o sustancialmente reconocidos “son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado”. ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés. 1ª reimp. México, Fontamara, 2007, p.49. La “responsabilidad es, desde luego, en primer lugar una garantía del ciudadano, pero, coincidiendo en esto con otros autores (sobre todo franceses: Prosper Weil, André Demichel), creo que la responsabilidad es también un principio de orden y un instrumento más de control del Poder”. MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones”, en AFDUAM. No.4, 2000, p.308.

<sup>68</sup> “La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

<sup>69</sup> La “razón de ser de las autoridades públicas es defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir tales funciones entraña la responsabilidad institucional y la pérdida de legitimidad. El estado debe utilizar todos los medios disponibles para que el respeto de la vida y derechos sea real y no solo meramente formal”. Sección Tercera, sentencia de 26 de enero de 2006, expediente AG-2001-213. En la doctrina puede verse STARCK, Boris. Essai d une théorie general de la responsabilité civile considerée en sa doublé fonction de garantie et de peine privée. Paris, 1947.





Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

algunos, no fuesen reparados, éstos serían sacrificados por la colectividad, sin que nada pueda justificar tal discriminación; la indemnización restablece el equilibrio roto en detrimento de ellos”<sup>70</sup>. Como bien se sostiene en la doctrina, la *“responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad”*<sup>71</sup>; *los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público*<sup>72</sup>.

35.- Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>73</sup> tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública<sup>74</sup> tanto por la acción, como por la omisión de

<sup>70</sup> RIVERO, Jean. Derecho administrativo. 9ª ed. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1984, p.293. Puede verse también esta construcción doctrinal en: BERLIA. “Essai sur les fondements de la responsabilité en droit public français”, en Revue de Droit Public, 1951, p.685; BÉNOIT, F. “Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique”, en JurisClasseur Publique, 1954. T.I, V.178.

<sup>71</sup> “La responsabilidad, a diferencia de la expropiación, no representa un instrumento en manos de la Administración para satisfacer el interés general, una potestad más de las que ésta dispone al llevar a cabo su actividad, sino un mecanismo de garantía destinado a paliar, precisamente, las consecuencias negativas que pueda generar dicha actividad. La responsabilidad, por así decirlo, no constituye una herramienta de actuación de la Administración, sino de reacción, de reparación de los daños por ésta producidos”. MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema. 1ª ed. Madrid, Civitas, 2001, p.120.

<sup>72</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., pp.120-121.

<sup>73</sup> “3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado”. Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

<sup>74</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Sentencia de 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”. Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

un deber normativo<sup>75</sup>, argumentación que la Sala Plena de la Sección Tercera acogió al unificar la jurisprudencia en las sentencias de 19 de abril de 2012<sup>76</sup> y de 23 de agosto de 2012<sup>77</sup>.

### 6.1. Daño antijurídico.

36.- El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual<sup>78</sup> y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, *“el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”*<sup>79</sup>; o la *“lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”*<sup>80</sup> y; b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea

<sup>75</sup> “Toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que realmente se trata de una acción administrativa, deberá ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico. Sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o, partiendo del precepto jurídico, se pueda derivar de él, se manifiesta esa acción como función jurídica, como aplicación del derecho y, debido a la circunstancia de que ese precepto jurídico tiene que ser aplicado por un órgano administrativo, se muestra como acción administrativa. Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevé semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado”. MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, pp.212 y 213.

<sup>76</sup> Sección Tercera, sentencia 19 de abril de 2012, expediente 21515. Pon. Hernán Andrade Rincón.

<sup>77</sup> Sección Tercera, sentencia 23 de agosto de 2012, expediente 23492. Pon. Hernán Andrade Rincón.

<sup>78</sup> “(...) el perjudicado a consecuencia del funcionamiento de un servicio público debe soportar el daño siempre que resulte (contrario a la letra o al espíritu de una norma legal o) simplemente irrazonable, conforme a la propia lógica de la responsabilidad patrimonial, que sea la Administración la que tenga que soportarlo”. PANTALEON, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM, No.4, 2000, p.185. Martín Rebollo se pregunta: “¿Cuándo un daño es antijurídico? Se suele responder a esta pregunta diciendo que se trata de un daño que el particular no está obligado a soportar por no existir causas legales de justificación en el productor del mismo, esto es, en las Administraciones Públicas, que impongan la obligación de tolerarlo. Si existe tal obligación el daño, aunque económicamente real, no podrá ser tachado de daño antijurídico. Esto es, no cabrá hablar, pues, de lesión”. MARTIN REBOLLO, Luis. “La responsabilidad patrimonial de la administración pública en España: situación actual y nuevas perspectivas”, en BADELL MADRID, Rafael (Coord). Congreso Internacional de Derecho Administrativo (En Homenaje al PROF. LUIS H. FARIAS MATA). Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006, pp.278 y 279.

<sup>79</sup> LARENZ. “Derecho de obligaciones”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

<sup>80</sup> SCONAMIGLIO, R. “Novissimo digesto italiano”, citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”<sup>81</sup>, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos<sup>82</sup> y; iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general<sup>83</sup>, o de la cooperación social<sup>84</sup>.

37.- En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la “antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima”<sup>85</sup>. Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha

<sup>81</sup> “(...) que lo razonable, en buena lógica de responsabilidad extracontractual, para las Administraciones públicas nunca puede ser hacerlas más responsables de lo que sea razonable para los entes jurídico-privados que desarrollan en su propio interés actividades análogas”. PANTALEON, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, ob., cit., p.186.

<sup>82</sup> “Cuál es entonces el justo límite de la soberanía del individuo sobre sí mismo? ¿Dónde empieza la soberanía de la sociedad? ¿Qué tanto de la vida humana debe asignarse a la individualidad y qué tanto a la sociedad? (...) el hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste, primero, en no perjudicar los intereses de otro; o más bien ciertos intereses, los cuales, por expresa declaración legal o por tácito entendimiento, deben ser considerados como derechos; y, segundo, en tomar cada uno su parte (fijada según un principio de equidad) en los trabajos y sacrificios necesarios para defender a la sociedad o sus miembros de todo daño o vejación”. MILL, John Stuart, Sobre la libertad, 1ª reimp, Alianza, Madrid, 2001, pp.152 y 153.

<sup>83</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. “La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y principio de convencionalidad como pilares en su construcción”, próximo a publicación.

<sup>84</sup> Este presupuesto puede orientar en lo que puede consistir una carga no soportable, siguiendo a Rawls: “la noción de cooperación social no significa simplemente la de una actividad social coordinada, organizada eficientemente y guiada por las reglas reconocidas públicamente para lograr determinado fin general. La cooperación social es siempre para beneficio mutuo, y esto implica que consta de dos elementos: el primero es una noción compartida de los términos justos de la cooperación que se puede esperar razonablemente que acepte cada participante, siempre y cuando todos y cada uno también acepte esos términos. Los términos justos de la cooperación articulan la idea de reciprocidad y mutualidad; todos los que cooperan deben salir beneficiados y compartir las cargas comunes, de la manera como se juzga según un punto de comparación apropiado (...) El otro elemento corresponde a “lo racional”: se refiere a la ventaja racional que obtendrá cada individuo; lo que, como individuos, los participantes intentan proponer. Mientras que la noción de los términos justos de la cooperación es algo que comparten todos, las concepciones de los participantes de su propia ventaja racional difieren en general. La unidad de la cooperación social se fundamenta en personas que aceptan su noción de términos justos. Ahora bien, la noción apropiada de los términos justos de la cooperación depende de la índole de la actividad cooperativa misma: de su contexto social de trasfondo, de los objetivos y aspiraciones de los participantes, de cómo se consideran a sí mismos y unos respecto de los demás como personas”. RAWLS, John, Liberalismo político, 1ª ed, 1ª reimp, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1996, p.279.

<sup>85</sup> Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: “El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación”. Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. Debe



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

señalado “que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”<sup>86</sup>.

38.- De igual manera, la jurisprudencia constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los “principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (art. 1º) y la igualdad (art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución”<sup>87</sup>.

39.- Debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un “Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos”<sup>88</sup>. Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro,

---

advertirse que revisada la doctrina de la responsabilidad civil extracontractual puede encontrarse posturas según las cuales “debe rechazarse que el supuesto de hecho de las normas sobre responsabilidad civil extracontractual requiera un elemento de antijuricidad (sic)”. PANTALEÓN, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM. No.4, 2000, p.168.

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-918 de 2002. A lo que se agrega: “El artículo 90 de la Constitución Política le suministró un nuevo panorama normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. En primer lugar porque reguló expresamente una temática que entre nosotros por mucho tiempo estuvo supeditada a la labor hermenéutica de los jueces y que sólo tardíamente había sido regulada por la ley. Y en segundo lugar porque, al ligar la responsabilidad estatal a los fundamentos de la organización política por la que optó el constituyente de 1991, amplió expresamente el ámbito de la responsabilidad estatal haciendo que ella desbordara el límite de la falla del servicio y se enmarcara en el más amplio espacio del daño antijurídico”. Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. Sin embargo, cabe advertir, apoyados en la doctrina iuscivilista que “no puede confundirse la antijuridicidad en materia de daños con lesiones de derechos subjetivos y, menos todavía, una concepción que los constriña, al modo alemán, a los derechos subjetivos absolutos, entendiendo por tales los derechos de la personalidad y la integridad física, el honor, la intimidad y la propia imagen y los derechos sobre las cosas, es decir, propiedad y derechos reales”. DíEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. 1ª ed. Navarra, Aranzadi, 2011, p.297.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001. Cabe afirmar, que en la doctrina del derecho civil se advierte que “la antijuridicidad del daño no se produce porque exista violación de deberes jurídicos”, definiéndose como “violación de una norma especial o de la más genérica alterum non laedere”. DíEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual., ob., cit., p.298.

<sup>88</sup> Agregándose: “Para eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos no puede exigirle al juez que, como no le alcanzan sus recursos fiscales, no le condene por ejemplo, por los atentados de la fuerza pública, contra la dignidad de la persona humana”. Sección Tercera, sentencia de 9 de febrero de 1995, expediente 9550.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

determinado o determinable<sup>89</sup>, anormal<sup>90</sup> y que se trate de una situación jurídicamente protegida<sup>91</sup>.

40.- En casos, como el que ocupa la atención de la Sala, se precisa advertir que en la sociedad moderna el instituto de la responsabilidad extracontractual está llamado a adaptarse, de tal manera que se comprenda el alcance del riesgo de una manera evolutiva, y no sujeta o anclada al modelo tradicional. Esto implica, para el propósito de definir el daño antijurídico, que la premisa que opera en la sociedad moderna es aquella según la cual a toda actividad le son inherentes o intrínsecos peligros de todo orden, cuyo desencadenamiento no llevará siempre a establecer o demostrar la producción de un daño antijurídico. Si esto es así, sólo aquellos eventos en los que se encuentre una amenaza inminente, irreversible e irremediable permitirían, con la prueba correspondiente, afirmar la producción de un daño cierto, que afecta, vulnera, aminora, o genera un detrimento en derechos, bienes o interés jurídicos, y que esperar a su concreción material podría implicar la asunción de una situación más gravosa para la persona que la padece<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

<sup>90</sup> “por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

<sup>91</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

<sup>92</sup> “(...) el daño que se presenta a partir de la simple amenaza que permite inferir el agravamiento de la violación del derecho, sin que suponga su destrucción total, no se incluye en los estudios de la doctrina sobre el carácter cierto del perjuicio. Y sin embargo, esta situación también se expresa en el carácter cierto del perjuicio. La única diferencia radica en que la proyección en el futuro se hará a partir de la amenaza y hasta la lesión definitiva y no respecto de las consecuencias temporales de esta última. Por esta razón es necesario tener en cuenta esta nueva situación y hacer una proyección en el futuro partiendo de la amenaza del derecho que implicará un agravamiento de la lesión del mismo (...) Se parte, en acuerdo con C. THIBIERGE cuando expone las carencias actuales de la responsabilidad civil, de tener en cuenta “el desarrollo filosófico del principio de responsabilidad y la idea de una responsabilidad orientada hacia el futuro que le permitiría al derecho liberarse de la necesidad de un perjuicio consumado y de crear una responsabilidad sólo por la simple amenaza del daño, con la condición de que éste último sea suficientemente grave” (...) La alteración del goce pacífico de un derecho es un perjuicio cierto. Aunque se pudiere reprochar que la amenaza de un derecho es por definición contraria a su violación, y por consecuencia, es contraria (sic) a la noción de daño, se reitera que la mera amenaza de violación es de por sí un daño cierto y actual. En efecto, el sentido común indica que el uso alterado de un derecho no es un goce pleno y pacífico de este, precisamente porque supone que se encuentra disminuido (...) La necesidad de estudiar la amenaza de agravación del derecho en la certeza del daño. Los desarrollos de esta primera parte nos permiten concluir que la amenaza de daño pertenece al ámbito del régimen jurídico del daño y por ende de la responsabilidad civil. Excluirlo de la materia deja una parte esencial del daño sin estudio, permitiendo que se instauren concepciones en las cuales el derecho procesal limita el derecho sustancial”. HENAO, Juan Carlos, “De la importancia de concebir la amenaza y el riesgo sobre derechos ambientales como daño cierto. Escrito a partir del derecho colombiano y del derecho francés”, en VVAA, Daño ambiental, T.II, 1ª ed, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009, pp.194, 196 y 203.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

41.- Ahora bien, los elementos constitutivos del daño son: i) la certeza del daño; ii) el carácter personal y; iii) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual<sup>93</sup>. En efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto<sup>94-95</sup>, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio: *“(...) tanto doctrinal como hipotéticamente ha sido suficientemente precisado que dentro de los requisitos necesarios para que proceda la reparación económica de los perjuicios materiales, es indispensable que el daño sea cierto; es decir, que no puede ser eventual, hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas; aunque no se opone a dicha certeza la circunstancia de que el daño sea futuro. Lo que se exige es que no exista duda alguna sobre su ocurrencia<sup>96</sup>”*.

42.- La existencia es entonces la característica que distingue al daño cierto, pero si la existencia del daño es la singularidad de su certeza, no se debe, sin embargo, confundir las diferencias entre la existencia del perjuicio y la determinación en su indemnización<sup>97</sup>. De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: probar la certeza del perjuicio, bien sea demostrando que, efectivamente, se produjo o, bien sea probando que, el perjuicio aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual<sup>98</sup>.

## 6.2. La imputación de la responsabilidad.

<sup>93</sup> CHAPUS. “Responsabilité Publique et responsabilité privée”, ob., cit., p.507.

<sup>94</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 1994, expediente 8998.

<sup>95</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 1990, expediente 4333.

<sup>96</sup> Salvamento de voto del Consejero de Estado Joaquín Barreto al fallo del 27 de marzo de 1990 de la Plenaria del Consejo de Estado, expediente S-021.

<sup>97</sup> CHAPUS. “Responsabilité Publique et responsabilité privée”, ob., cit., p.403. En el mismo sentido el profesor CHAPUS ha manifestado *“lo que el juez no puede hacer, en ausencia de la determinación del perjuicio, es otorgar una indemnización que repare, y ello por la fuerza misma de las cosas, porque la realidad y dimensión del perjuicio son la medida de la indemnización. Pero bien puede reconocer que la responsabilidad se compromete cuando la existencia del perjuicio se establece, sin importar las dudas que se tengan acerca de su extensión exacta”*.

<sup>98</sup> HENAO, Juan Carlos, *El Daño- Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.131



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

43.- En cuanto a la imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico y; b) la imputación jurídica<sup>99</sup>, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, en la jurisprudencia constitucional se sostiene que la “superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen”<sup>100</sup>.

44.- Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad<sup>101</sup>, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe atribuirla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica<sup>102</sup>. Debe quedar claro que el derecho no

<sup>99</sup> “La imputación depende, pues, tanto de elementos subjetivos como objetivos”. SANCHEZ MORON, Miguel. Derecho administrativo. Parte general., ob., cit., p.927.

<sup>100</sup> Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2004.

<sup>101</sup> En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: “Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)”. KANT, I. La metafísica de las costumbres. Madrid, Alianza, 1989, p.35. En nuestro precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “La jurisprudencia nacional ha recabado en ello al sentar la tesis de que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado la constituye la imputabilidad del daño. En efecto, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial del Estado y de las demás personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública”. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>102</sup> El “otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados”. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas”<sup>103</sup>.

45.- En cuanto a esto, cabe precisar que, la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva que “parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones”<sup>104</sup>. Siendo esto así, la imputación objetiva implica la “atribución”, lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de “cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta”<sup>105</sup>.

46.- Sin duda, es un aporte que se representa en lo considerado por Larenz según el cual había necesidad de “excluir del concepto de acción sus efectos imprevisibles, por entender que éstos no pueden considerarse obra del autor de la acción, sino obra del azar”<sup>106</sup>. Con lo anterior, se logra superar, definitivamente, en el juicio de responsabilidad, la aplicación tanto de la teoría de la equivalencia de condiciones, como de la causalidad adecuada, ofreciéndose como un correctivo de la causalidad, donde será determinante la magnitud del riesgo y su carácter permisible o no<sup>107</sup>. Es más, se sostiene doctrinalmente “que la responsabilidad

<sup>103</sup> “Tenía razón Welzel al considerar que el Derecho debe respetar estructuras antropológicas como la capacidad de anticipación mental de objetivos cuando se dirige al hombre mediante normas. Desde luego, si el ser humano no tuviera capacidad de adoptar o dejar de adoptar decisiones teniendo en cuenta motivos normativos, sería inútil tratar de influir en el comportamiento humano mediante normas prohibitivas o preceptivas”. MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 05-05-2003 [<http://criminet.urg.es/recpc>], pp.6 y 7.

<sup>104</sup> “El Derecho se dirige a hombre y no a adivinos. Declarar típica toda acción que produzca un resultado dañoso, aun cuando éste fuese imprevisible, significaría que la ley no tiene en cuenta para nada la naturaleza de sus destinatarios; pues una característica del hombre es precisamente la de que no puede prever más que muy limitadamente las consecuencias condicionadas por sus actos. Vincular un juicio de valor negativo (el de antijuridicidad) a la producción de un resultado que el hombre prudente no puede prever sería desconocer la naturaleza de las cosas (más concretamente): la naturaleza del hombre”. GIMBERNAT ORDEIG, E. Delitos cualificados por el resultado y relación de causalidad. Madrid, 1990, pp.77 ss.

<sup>105</sup> MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, ob., cit., p.7.

<sup>106</sup> LARENZ, K. “Hegelszurechnungslehre”, en MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, ob., cit., p.7.

<sup>107</sup> JAKOBS, G. La imputación objetiva en el derecho penal. Bogotá, Universidad Externado, 1994. Sin embargo, como lo sostiene el precedente de la Sala: “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso





Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

objetiva puede llegar a tener, en algunos casos, mayor eficacia preventiva que la responsabilidad por culpa. ¿Por qué? Porque la responsabilidad objetiva, aunque no altere la diligencia adoptada en el ejercicio de la actividad (no afecte a la calidad de la actividad), sí incide en el nivel de la actividad (incide en la cantidad de actividad) del sujeto productor de daños, estimulando un menor volumen de actividad (el nivel óptimo) y, con ello, la causación de un número menor de daños”<sup>108</sup>.

47.- Dicha tendencia es la que marcó la jurisprudencia constitucional, pero ampliando la consideración de la imputación (desde la perspectiva de la imputación objetiva) a la posición de garante donde la exigencia del principio de proporcionalidad<sup>109</sup> es necesario para considerar si cabía la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico, y así se motivara el juicio de imputación. Dicho juicio, en este marco, obedece sin lugar a dudas a un ejercicio de la ponderación<sup>110</sup> que el juez está llamado a aplicar, de tal manera que se aplique como máxima que: “Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o

---

Administrativo... No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia”. Sentencia de 24 de febrero de 2005. Exp.14170.

<sup>108</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., p.171.

<sup>109</sup> “El principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: el principio de idoneidad; el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Estos principios expresan la idea de optimización (...) En tanto que exigencias de optimización, los principios son normas que requieren que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, dadas sus posibilidades normativas y fácticas. Los principios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización relativa a lo que es fácticamente posible por lo que expresan la idea de optimalidad de Pareto. El tercer subprincipio, el de proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la optimización respecto de las posibilidades normativas. Las posibilidades normativas vienen definidas, fundamentalmente, por la concurrencia de otros principios; de modo que el tercer subprincipio podría formularse mediante la siguiente regla: Cuanto mayor ser el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro. Esta regla puede denominarse: “ley de la ponderación” (subrayado fuera de texto). ALEX Y, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.62.

<sup>110</sup> “La ley de la ponderación pone de manifiesto que la ponderación puede fraccionarse en tres pasos. El primero consiste en establecer el grado de insatisfacción o de detrimento del primer principio; el segundo, consiste en establecer la importancia de la satisfacción del segundo principio, que compite con el primero y, finalmente, el tercer paso consiste en determinar si, por su importancia, la satisfacción del segundo principio justifica la no satisfacción del primero”. ALEX Y, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.64.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro”<sup>111</sup>.

48.- En ese sentido, la jurisprudencia constitucional indica que “el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar si el sujeto era competente para desplegar los deberes de seguridad en el tráfico o de protección<sup>112</sup> frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible<sup>113</sup>. Ejemplo: un desprevenido transeúnte encuentra súbitamente en la calle un herido en grave peligro (situación de peligro generante del deber) y no le presta ayuda (no realización de la acción esperada); posteriormente fallece por falta de una oportuna intervención médica que el peatón tenía posibilidad de facilitarle trasladándolo a un hospital cercano (capacidad individual de acción). La muerte no le es imputable a pesar de la evitabilidad y el conocimiento. En efecto, si no tiene una posición de garante porque él no ha creado el riesgo para los bienes jurídicos, ni tampoco tiene una obligación institucional de donde surja un deber concreto de evitar el resultado mediante una acción de salvamento, el resultado no le es atribuible. Responde sólo por la

<sup>111</sup> ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). Cátedra Ernesto Garzón Valdés., ob., cit., p.62. Sin embargo, se advierte que Habermas ha planteado objeciones a la ponderación: “... la aproximación de la ponderación priva de su poder normativo a los derechos constitucionales. Mediante la ponderación –afirma Habermas- los derechos son degradados a nivel de los objetivos, de las políticas y de los valores; y de este modo pierden la “estricta prioridad” característica de los “puntos de vista normativos”. HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*, Trad. William Rehg, Cambridge, 1999, p.259. A lo que agrega: “... no hay criterios racionales para la ponderación: Y porque para ello faltan criterios racionales, la ponderación se efectúa de forma arbitraria o irreflexiva, según estándares y jerarquías a los que está acostumbrado”. Para concluir que: “La decisión de un tribunal es en sí misma un juicio de valor que refleja, de manera más o menos adecuada, una forma de vida que se articula en el marco de un orden de valores concreto. Pero este juicio ya no se relaciona con las alternativas de una decisión correcta o incorrecta”. HABERMAS, Jürgen. “Reply to Symposium Participants”, en ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Los Angeles, Berkeley, 1998, p.430.

<sup>112</sup> Deberes de protección que es “una consecuencia de la obligación general de garantía que deben cumplir las autoridades públicas y se colige claramente de los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que regulan el derecho a disponer de un recurso efectivo en caso de violaciones a los derechos humanos”. CASAL H, Jesús María. *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. 2ª ed. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008, p.31.

<sup>113</sup> Cfr. Günther Jakobs. *Regressverbot beim Erfolgsdelikt. Zugleich eine Untersuchung zum Grund der strafrechtlichen Haftung bei Begehung*. ZStW 89 (1977). Págs 1 y ss.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

omisión de socorro y el fundamento de esa responsabilidad es quebrantar el deber de solidaridad que tiene todo ciudadano”<sup>114</sup>.

49.- En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una

<sup>114</sup> A lo que se agrega por el mismo precedente: “En la actualidad, un sector importante de la moderna teoría de la imputación objetiva (la nueva escuela de Bonn: Jakobs, Lesch, Pawlik, Müssig, Vehling) estudia el problema desde una perspectiva distinta a la tradicional de Armin Kaufmann: el origen de las posiciones de garante se encuentra en la estructura de la sociedad, en la cual existen dos fundamentos de la responsabilidad, a saber: 1) En la interacción social se reconoce una libertad de configuración del mundo (competencia por organización) que le permite al sujeto poner en peligro los bienes jurídicos ajenos; el ciudadano está facultado para crear riesgos, como la construcción de viviendas a gran escala, la aviación, la exploración nuclear, la explotación minera, el tráfico automotor etc. Sin embargo, la contrapartida a esa libertad es el surgimiento de deberes de seguridad en el tráfico, consistentes en la adopción de medidas especiales para evitar que el peligro creado produzca daños excediendo los límites de lo permitido. Vg. Si alguien abre una zanja frente a su casa, tiene el deber de colocar artefactos que impidan que un transeúnte caiga en ella. Ahora bien, si las medidas de seguridad fracasan y el riesgo se exterioriza amenazando con daños a terceros o el daño se produce – un peatón cae en la zanja- surgen los llamados deberes de salvamento, en los cuales el sujeto que ha creado con su comportamiento peligroso anterior (generalmente antijurídico) un riesgo para los bienes jurídicos, debe revocar el riesgo – prestarle ayuda al peatón y trasladarlo a un hospital si es necesario- (pensamiento de la injerencia). Esos deberes de seguridad en el tráfico, también pueden surgir por asunción de una función de seguridad o de salvamento, como en el caso del salvavidas que se compromete a prestar ayuda a los bañistas en caso de peligro. Los anteriores deberes nacen porque el sujeto ha configurado un peligro para los bienes jurídicos y su fundamento no es la solidaridad sino la creación del riesgo. Son deberes negativos porque su contenido esencial es no perturbar o inmiscuirse en los ámbitos ajenos. Corresponde a la máxima del derecho antiguo de no ocasionar daño a los demás. 2) Pero frente a la libertad de configuración, hay deberes que proceden de instituciones básicas para la estructura social (competencia institucional) y que le son impuestas al ciudadano por su vinculación a ellas. Por ejemplo, las relaciones entre padres e hijos y ciertas relaciones del estado frente a los ciudadanos. Estos deberes se caracterizan, porque el garante institucional tiene la obligación de configurar un mundo en común con alguien, de prestarle ayuda y protegerlo contra los peligros que lo amenacen, sin importar que el riesgo surja de un tercero o de hechos de la naturaleza. Vg. El padre debe evitar que un tercero abuse sexualmente de su hijo menor y si no lo hace, se le imputa el abuso. Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por pertenecer a ciertas instituciones básicas para la sociedad. Se trata de deberes positivos, porque contrario a los negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos riesgos (Cfr. Günther Jakobs. *Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre* (studienausgabe). 2 Auflage. Walter de Gruyter. Berlin. New York. 1993. Pags. 796 y ss)”. Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001. En la doctrina se afirma que la “posición de garantía” debe modularse: “(...) todos deben procurar que su puño no aterrice violentamente en la cara de su congénere, o que su dedo índice no apriete el gatillo de un arma de fuego cargada apuntada sobre otra persona, etc. Sin embargo, también aparecen sin dificultad algunos fundamentos de posiciones de garantía referidas a supuestos de omisión: quien asume para sí una propiedad, debe procurar que de ésta no emanen riesgos para otras personas. Se trata de los deberes de aseguramiento en el tráfico, deberes que de modo indiscutido forman parte de los elementos de las posiciones de garantía y cuyo panorama abarca desde el deber de aseguramiento de un animal agresivo, pasando por el deber de asegurar las tejas de una casa frente al riesgo de que caigan al suelo hasta llegar al deber de asegurar un carro de combate frente a la posible utilización por personas no capacitadas o al deber de asegurar una central nuclear frente a situaciones críticas”. JAKOBS, Günther. *Injerencia y dominio del hecho. Dos estudios sobre la parte general del derecho penal*. 1ª reimp. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p.16.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante”<sup>115</sup>.

50.- Dicha formulación no debe suponer, lo que debe remarcarse por la Sala, una aplicación absoluta o ilimitada de la teoría de la imputación objetiva que lleve a un desbordamiento de los supuestos que pueden ser objeto de la acción de reparación directa, ni a convertir a la responsabilidad extracontractual del Estado como herramienta de aseguramiento universal<sup>116</sup>, teniendo en cuenta que el riesgo, o su creación, no debe llevar a *“una responsabilidad objetiva global de la Administración, puesto que no puede considerarse (...) que su actuación [de la administración pública] sea siempre fuente de riesgos especiales”*<sup>117</sup>, y que además debe obedecer a la cláusula del Estado Social de Derecho<sup>118</sup>.

51.- Debe plantearse un juicio de imputación en el que demostrado el daño antijurídico, deba analizarse la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. En concreto, la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo título de imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>119</sup>, sino que cabe hacer el proceso de examinar si procede encuadrar en la falla en el servicio

<sup>115</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.

<sup>116</sup> “La profesora BELADIEZ comparte sin reservas la preocupación por los excesos que desfiguran la institución, admite que con alguna frecuencia se producen <<resultados desproporcionados e injustos>> para la Administración e insiste en advertir que la responsabilidad objetiva no es un seguro universal que cubra todos los daños que se produzcan con ocasión de las múltiples y heterogéneas actividades que la Administración lleva cotidianamente a cabo para satisfacer los intereses generales”. LEGUINA VILLA, Jesús. “Prólogo”, en BELADIEZ ROJO, Margarita. Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos. Con particular referencia a los daños que ocasiona la ejecución de un contrato administrativo. Madrid, Tecnos, 1997, p.23.

<sup>117</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema., ob., cit., p.204.

<sup>118</sup> “(...) el tema de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido abordado tradicionalmente desde la óptica de las garantías individuales. Se trata de una institución que protege al individuo frente a los daños causados por las Administraciones Públicas como consecuencia de la amplia actividad que éstas desarrollan. Pero, desde la perspectiva de la posición de la Administración, la responsabilidad está en el mismo centro de su concepción constitucional como derivación de la cláusula del Estado social de Derecho; derivación que, en hipótesis extrema, puede conllevar que los límites del sistema resarcitorio público estén condicionados por los propios límites del llamado Estado social de Derecho”. MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones”, ob., cit., p.308.

<sup>119</sup> Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515; de 23 de agosto de 2012, expediente 23492.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

sustentada en la vulneración de deberes normativos<sup>120</sup>, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo (probatoriamente) se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera “(...) en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos *“títulos de imputación” para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación*”<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Merkl ya lo señaló: “El hombre jurídicamente puede hacer todo lo que no le sea prohibido expresamente por el derecho; el órgano, en fin de cuentas, el estado, puede hacer solamente aquello que expresamente el derecho le permite, esto es, lo que cae dentro de su competencia. En este aspecto el derecho administrativo se presenta como una suma de preceptos jurídicos que hacen posible que determinadas actividades humanas se atribuyan a los órganos administrativos y, en último extremo, al estado administrador u otros complejos orgánicos, como puntos finales de la atribución. El derecho administrativo no es sólo la conditio sine qua non, sino conditio per quam de la administración”. MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, p.211. Para Martín Rebollo: “Un sistema de responsabilidad muy amplio presupone un estándar medio alto de calidad de los servicios. Y si eso no es así en la realidad puede ocurrir que el propio sistema de responsabilidad acabe siendo irreal porque no se aplique con todas sus consecuencias o se diluya en condenas a ojo, sin reglas fijas o casi con el único criterio de que las solicitudes indemnizatorias no «parezcan» excesivamente arbitrarias o desproporcionadas. Aunque, claro está, lo que sea proporcionado o no, en ausencia de referentes externos sobre cómo debe ser y actuar la Administración, acaba siendo también una decisión subjetiva. De ahí la conveniencia de la existencia de parámetros normativos que señalen cuál es el nivel, la pauta o la cota de calidad de los servicios, es decir, el elemento comparativo y de cotejo sobre cómo debe ser la Administración”. MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración.: Un balance y tres reflexiones”, ob., cit., p.311.

<sup>121</sup> “En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado”. Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515. Pon. Hernán Andrade Rincón; de 23 de agosto de 2012, expediente 24392. Pon. Hernán Andrade Rincón.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

Así mismo, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede reducirse a su consideración como herramienta destinada solamente a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo<sup>122</sup> que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada.

52.- Además, cabe considerar la influencia que para la imputación de la responsabilidad pueda tener el principio de precaución, al exigir el estudiarla desde tres escenarios: peligro, amenaza y daño. Sin duda, el principio de precaución introduce elementos que pueden afectar en el ámbito fáctico el análisis de la causalidad (finalidad prospectiva de la causalidad<sup>123</sup>), ateniendo a los criterios de la sociedad moderna donde los riesgos a los que se enfrenta el ser humano, la sociedad y que debe valorar el juez no pueden reducirse a una concepción tradicional superada.

53.- La precaución es una acepción que viene del latín *precautio* y se compone del *prae* (antes) y la *cautio* (guarda, prudencia). En su definición, se invoca que el *“verbo precavere implica aplicar el prae al futuro –lo que está por venir-, tratándose de un ámbito desconocido pese a las leyes de la ciencia, incapaces de agotar los recursos de la experiencia humana y el verbo cavere que marca la*

<sup>122</sup> “En consecuencia, la función de la responsabilidad extracontractual (sic) no puede ser ni única ni primariamente indemnizatoria. Tiene que ser, ante todo, preventiva o disuasoria, o se trataría de una institución socialmente absurda: ineficiente”. PANTALEÓN, Fernando. “Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)”, en AFDUAM, No.4, 2000, p.174. De acuerdo con Martín Rebollo “(...) es que la responsabilidad pública es un tema ambivalente que, a mi juicio, no debe ser enfocado desde el estricto prisma de la dogmática jurídico-privada. Esto es, no debe ser analizado sólo desde la óptica de lo que pudiéramos llamar la justicia conmutativa, aunque tampoco creo que éste sea un instrumento idóneo de justicia distributiva. La responsabilidad es, desde luego, siempre y en primer lugar, un mecanismo de garantía. Pero es también un medio al servicio de una política jurídica. Así lo señala Ch. Eisenmann: el fundamento de la responsabilidad puede ser la reparación del daño, pero su función «remite a la cuestión de los fines perseguidos por el legislador cuando impone una obligación de reparar. En este sentido –concluye– la responsabilidad es un medio al servicio de una política jurídica o legislativa». MARTÍN REBOLLO, Luis. “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la administración: Un balance y tres reflexiones”, en AFDUAM: no.4, 2000, p.307.

<sup>123</sup> “La finalidad prospectiva del nexo de causalidad resulta de naturaleza preventiva de la acción de responsabilidad fundada sobre el principio de precaución. El daño no existe todavía, el nexo de causalidad no se ha podido realizar, el mismo (...) se trata a la vez de prevenir el daño y al mismo tiempo evitar que tal actividad no cause tal daño. La finalidad del nexo causal es por tanto prospectiva ya que se busca que el nexo de causalidad sin permitir reparar el perjuicio si se anticipa a él (...) Opuesto a una responsabilidad reparadora que exigiría un nexo causal a posteriori, la responsabilidad preventiva exige en la actualidad un nexo causal a priori, es decir un riesgo de causalidad”. BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, LGDJ, París, 2005, p.560.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*atención y la desconfianza*<sup>124</sup>. Su concreción jurídica lleva a comprender a la precaución, tradicionalmente, como aquella que es *“utilizada para caracterizar ciertos actos materiales para evitar que se produzca un daño”*<sup>125</sup>. Entendida la precaución como principio<sup>126</sup>, esto es, como herramienta de orientación del sistema jurídico<sup>127</sup> “exige tener en cuenta los riesgos que existen en ámbitos de la salud y del medio ambiente pese a la incertidumbre científica, para prevenir los daños que puedan resultar, para salvaguardar ciertos intereses esenciales ligados más a intereses colectivos que a los individuales, de manera que con este fin se ofrezca una respuesta proporcionada propia a la evitabilidad preocupada de una evaluación de riesgos (...) Si, subjetivamente, el principio implica una actitud a tener frente a un riesgo, objetivamente, se dirige directamente a la prevención de ciertos daños en ciertas condiciones determinadas”<sup>128</sup>. Luego, la precaución es un principio que implica que ante la ausencia, o insuficiencia de datos científicos y técnicos<sup>129</sup>, es conveniente, razonable y proporcional adoptar todas aquellas medidas que impidan o limiten la realización de una situación de riesgo (expresada como amenaza inminente, irreversible e irremediable) que pueda afectar tanto intereses individuales, como colectivos (con preferencia estos).

## **7. Régimen de responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado por deslizamiento de tierra derivado de la omisión de los deberes de mantenimiento, conservación y señalización de las vías.**

<sup>124</sup> BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, LGDJ, París, 2005, p.3

<sup>125</sup> BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, ob., cit., p.4.

<sup>126</sup> DWORKIN, Ronald, Taking rights seriously, Cambridge, Harvard University Press, 1977, p.24: “el principio es una proposición jurídica que no es necesariamente escrita y que da orientaciones generales, a las cuales el derecho positivo debe conformarse. Esto implica que no se aplicará según la modalidad de “all or nothing”, sino que se limitará a dar al juez una razón que milite a favor de un tipo de solución u otro, sin pretender tener la apariencia de una norma vinculante”.

<sup>127</sup> SADELEER, Nicolás, “Reflexiones sobre el estatuto jurídico del principio de precaución”, en GARCÍA URETA, Agustín (Coord), Estudios de Derecho Ambiental Europeo, Lete, Bilbao, 2005, p.270: “entre otras funciones encontramos la función de inspiración del legislador, de orientación del derecho positivo, de relleno de lagunas, de resolución antinomias, así como la función normativa”.

<sup>128</sup> BOUTONNET, Mathilde, Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile, ob., cit., p.5.

<sup>129</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto C-57/96 National Farmers Union y otros; asunto C-180/96 Reino Unido c. Comisión; asunto C-236/01 Monsanto Agricultura Italia: “cuando subsistente dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, pueden adoptarse medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos”.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

54.- Sobre la responsabilidad extracontractual de las entidades del Estado por los perjuicios causados a particulares como consecuencia de la inactividad u omisión de las autoridades en lo que al mantenimiento, conservación y señalización vial se refiere, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la imputación jurídica aplicable es el de falla en el servicio<sup>130</sup>.

55.- Así pues, la Corporación ha señalado la importancia de efectuar un análisis de las obligaciones que la normatividad vigente para la época de los hechos dispuso para el órgano administrativo correspondiente, así como el grado de cumplimiento o de observancia del mismo para el caso concreto. En efecto:

*“(...) 1. En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO (...).*

*2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.*

*La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la*

<sup>130</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Exp. 30.462.





Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

*conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente"*<sup>131</sup>.

56.- De manera que, para imputar responsabilidad extracontractual del Estado bajo el título de falla en el servicio, es necesario demostrar el daño causado con ocasión de las deficiencias y omisiones en las que la entidad estatal incurrió y, en consecuencia, acreditar que la entidad del Estado incumplió con los deberes jurídicos que le correspondían de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente para la época de ocurrencia de los hechos objeto de demanda.

57.- Para el análisis del caso concreto y en relación con el mantenimiento, conservación y señalización de las vías, la Sala entrará a analizar las obligaciones respectivas, en atención a las competencias establecidas por el ordenamiento jurídico al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, en el acápite subsecuente.

58.- Con el objetivo de realizar el análisis de la responsabilidad de los sujetos demandados y considerando que el juicio de imputación de responsabilidad tiene como origen los perjuicios ocasionados como consecuencia de la muerte de un particular causada por el derrumbe de lodo y tierra en una vía del país, resulta menester para la Sala aludir a los siguientes supuestos jurídicos:

## **7.1. Infraestructura vial.**

### **7.1.1. Ley 105 de 1993.**

59.- En términos generales, la ley 105 de 1993 tuvo por objeto establecer las disposiciones generales concernientes al sistema de tránsito y transporte aéreo, terrestre y marítimo, así como a la infraestructura de transporte; así mismo, distribuyó las competencias pertinentes entre la Nación y las Entidades Territoriales para el desarrollo de las políticas de transporte.

60.- Los artículos 16, 19 y 20 estipulan la integración de la infraestructura de transporte nacional a cargo del antes denominado *Fondo Vial Nacional*, hoy INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS que le corresponde la construcción y la

<sup>131</sup>Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 11 de septiembre 11 de 1997, Exp. 11764.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

conservación de las vías, así como la planeación de la respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para dicha conservación y construcción.

61.- Por lo tanto, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS actúa como una entidad que integra la infraestructura de transporte del país al que le corresponde ejecutar aquellas políticas dirigidas al conservación y construcción de las vías de orden nacional, de conformidad con las directrices del MINISTERIO DE TRANSPORTE como organismo adscrito al este último.

62.- Por otro lado, en el artículo 8° de la misma ley, el legislador estableció que el control de tránsito de las vías atañe a la POLICÍA NACIONAL a través de la Dirección de Tránsito y Transporte a la que le corresponde *“velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas. Las funciones de la Policía de Tránsito serán de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías de carácter sancionatorio para quienes infrinjan las normas (...)”*.

#### **7.1.2. Instituto Nacional de Vías –INVIAS.**

63.- De conformidad con el Decreto No. 2056 de 2003 que modificó parcialmente el Decreto No. 2171 de 1992 (que reestructuró el antes denominado Fondo Vial Nacional como Instituto Nacional de Vías –INVIAS) se constituyen las disposiciones concernientes al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS que tiene por objeto (como se mencionó anteriormente) *“la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte”*<sup>132</sup>.

64.- Además de ello, se le atribuyeron, entre otras, las siguientes funciones:

<sup>132</sup> Artículo 1°. Decreto No. 2056 de 2003.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

**“Artículo 2º. Funciones del Instituto Nacional de Vías.** Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto Nacional de Vías desarrollará las siguientes funciones generales:

2.1 Ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte.

(...)

2.4 Adelantar investigaciones, estudios, y supervisar la ejecución de las obras de su competencia conforme a los planes y prioridades nacionales.

2.5 Asesorar y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento y atención de emergencias en las infraestructuras a su cargo, cuando ellas lo soliciten.

(...)

2.7 Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieran para el cumplimiento de su objetivo (...)” (subrayado fuera de texto).

65.- Así pues, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS fue creado como un órgano ejecutor de las políticas públicas establecidas por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, para aquellas materias que atienen, por regla general, a la infraestructura de transporte terrestre y funge dentro de la organización administrativa del Estado como un establecimiento público de carácter nacional con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte que tiene la finalidad de ejecutar los planes, proyectos, programas y políticas concernientes a la infraestructura vial, tal como lo dispone el artículo 52 del Decreto 2171 de 1992 (decreto parcialmente modificado por el Decreto 2056 de 2003).

66.- Al respecto, vale la pena anotar que al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS le corresponde realizar sus actividades de conformidad con lo establecido en la Ley 105 de 1993, teniendo en cuenta que se trata de un establecimiento dirigido a ejecutar las políticas relacionadas con el sistema de transporte y, de conformidad con el artículo 65 del Decreto 2171 de 1992, si bien al INVIAS le corresponde funcionalmente la construcción y conservación de las vías del orden nacional, dicha competencia tiene carácter relativo, toda vez que la ejecución de las funciones deberá realizarse a través de la contratación de entidades



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

descentralizadas territorial o funcionalmente para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte de su competencia.

### 7.1.3. Policía Nacional.

67.- Como se mencionó anteriormente, la POLICÍA NACIONAL funge como la autoridad competente para velar por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito y transporte, por lo que el Código Nacional de Tránsito Terrestre –Ley 769 de 2002 –norma vigente para la época de ocurrencia de los hechos– en el artículo 3° disponía que, para efectos de la ley, la POLICÍA NACIONAL actuaría a través de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte como autoridad de tránsito.

68.- Al respecto, vale la pena resaltar que frente a la competencia de la POLICÍA NACIONAL, para el caso concreto, es preciso aludir a aquellas que se refieren a las competencias que se relacionan directamente con la infraestructura vial y el sistema de transporte y de tránsito, teniendo en cuenta los hechos objeto de análisis; esto es, particularmente, al artículo 119 de la misma que establece que *“[s]ólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.*

69.- Bajo el esquema anterior, es claro para la Sala que la POLICÍA NACIONAL a través de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte, como autoridad de tránsito, tiene la competencia para ordenar el cierre temporal de las vías y para limitar y restringir el tránsito de vehículos.

70.- Teniendo en cuenta que el *a quo* admitió el llamado en garantía solicitado por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, la cual, a su vez, formuló llamado en garantía de ACE SEGUROS S.A. y del CONSORCIO BIL – JARP (en atención al contrato de interventoría celebrado entre estos), la Sala estima pertinente hacer mención de la figura de la Unión Temporal, en vista de la trascendencia que reviste para el análisis de la responsabilidad de estos sujetos por los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

## 8. De los Consorcios y Uniones Temporales.

71.- Estas figuras, a pesar de ubicarse dentro del régimen de derecho privado, se incorporaron por el legislador a través de la Ley 80 de 1993 al régimen jurídico de derecho público con el fin de permitir su participación como sujetos de la actividad contractual del Estado en los distintos procesos y procedimientos de selección dispuestos en el Estatuto General de la Contratación.

72.- En efecto, el artículo 7° de la Ley 80 de 1993 dispone:

*“Para los efectos de esta ley se entiende por:*

*1. Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.*

*2. Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.*

*PARAGRAFO 1o. Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.*

*Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad (...).”*

73.- De manera que la ley permite que de acuerdo a la complejidad de las obras o a la naturaleza de las mismas y a los niveles de riesgos, esas formas de asociación asuman responsabilidades y puedan ejecutar la tipología de contratos determinados en el estatuto y en las leyes que lo desarrollan y complementan.



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

74.- Estas son estructuras que no tienen personería jurídica pues nacen en virtud de un acuerdo conjunto que tiene la finalidad de darles la posibilidad de presentar una propuesta u oferta para participar en los procesos de selección que las entidades estatales habilitan mediante la apertura de procesos de contratación para efectos de cumplir con propósitos de interés general.

75.- Así pues, los consorcios y las uniones temporales son negocios jurídicos cuyo objeto es presentar una propuesta conjunta, con el fin de que les adjudiquen el contrato para poder ejecutarlo bajo las condiciones establecidas en el pliego de condiciones y en el contrato estatal desarrollados por la respectiva entidad pública.

76.- Al respecto, vale la pena resaltar que si bien se trata de figuras similares teniendo en cuenta que desde su finalidad el objeto contractual es el mismo, se encuentra una importante diferencia frente a la responsabilidad patrimonial en caso de un incumplimiento.

77.- En relación con el régimen de responsabilidad, el Consorcio responde solidariamente por todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato; esta es una solidaridad que se establece en favor de los acreedores, pues responden por las obligaciones derivadas de la oferta y/o del contrato. En el consorcio, no se está obligado a establecer la participación de cada uno de los sujetos dentro de la oferta o contrato.

78.- En ese sentido, el incumplimiento de uno afecta a todos los participantes del consorcio, esto es que los afecta a todos por igual en virtud de la solidaridad patrimonial establecida en la ley. De manera que la sanción es igual para todos los miembros del consorcio sin que se entienda que dicha sanción es solidaria, pues la solidaridad se predica de la responsabilidad patrimonial.

79.- Las uniones temporales tienen el mismo objeto de los consorcios y además, la responsabilidad patrimonial derivada del incumplimiento de la oferta y del contrato también es solidaria; no obstante, a diferencia de los consorcios, el incumplimiento de uno de los miembros afecta a los demás únicamente en función de su participación, es decir que la sanción es proporcional al incumplimiento; esto es que el incumplimiento solo afecta al incumplido.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

80.- Adicionalmente, la ley obliga a establecer cuál es el grado de participación de los miembros del mismo porque de lo contrario se entendería bajo el régimen jurídico de un consorcio, caso en el que se afectaría la manera como las sanciones cobijan a los participantes de ese acuerdo.

81.- Por otra parte, es importante indicar que no existe ningún tipo de solemnidad para formar un consorcio o una unión temporal, sin embargo, el documento de creación de la unión temporal debe establecer claramente la participación de cada uno de los miembros y quien será el representante legal –aun cuando el legislador no ha delimitado el alcance de sus facultades.

82.- Cabe destacar que la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado en varias oportunidades la posibilidad de comparecencia de los consorcios y uniones temporales dentro de los procesos judiciales, tanto para comparecer como demandante o como demandado a través del representante legal designado de conformidad con el documento de creación, en atención a que el artículo 7° de la Ley 80 de 1993 dispone que su designación se hará *para todos los efectos* es decir que implica la aptitud para comparecer y actuar dentro de un proceso judicial<sup>133</sup>.

83.- Bajo los anteriores términos, cabe estudiar la responsabilidad extracontractual del Estado analizando el régimen de responsabilidad aplicable al Estado según la siguiente óptica: i) la acreditación de la producción de un daño antijurídico; ii) el análisis de los deberes jurídicos del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS; iii) el grado de cumplimiento de dichos deberes y; iv) la responsabilidad del Estado y de los sujetos llamados en garantía, por los perjuicios alegados por la parte actora.

## 9. Caso concreto.

84.- En el presente asunto, le corresponde a la Sala determinar: i) si en los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005 se causó un daño antijurídico y; ii) si dicho daño antijurídico es atribuible al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS y a los

<sup>133</sup> Consejo de Estado. Sentencia de Unificación Jurisprudencial del 25 de septiembre de 2013. Exp. 19.933.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

llamados en garantía, esto es a los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, a la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A. y al CONSORCIO BIL – JARP.

85.- Así pues, una vez analizados los elementos probatorios aportados al proceso, es claro para la Sala que el 22 de noviembre de 2005 en la vía que conduce de Manizales a Fresno, en el punto conocido como *Sabinas*, ocurrió un derrumbe en el que una avalancha de lodo y tierra arrastró un vehículo hacia un barranco, ocasionando la muerte de sus pasajeros.

86.- Hechos que se pueden constatar con: i) el reporte de la emergencia<sup>134</sup>; ocurrida en el PR 10+300 del (sic) ruta 5006 suscrito por el ingeniero JUAN CARLOS LLANO G. –gestor vial de la Unión Temporal Vial 05, dirigido al señor JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ M. –director de la Unión Temporal Vial 05 ii) las declaraciones realizadas por los ingenieros JOSÉ LEONIDAS NARVÁEZ MORALES<sup>135</sup>, JUAN CARLOS LLANO<sup>136</sup>, ISAÍAS NARANJO CARDONA<sup>137</sup> y del agente de policía el señor JUAN DAVID ESTRADA BEDOYA<sup>138</sup>; así como iii) de los documentos contentivos en el proceso penal NUNC 170016000030200501214 allegado el 9 de junio de 2008 por la Fiscal Trece Seccional de la Fiscalía General de la Nación en el que se investigaron los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005, en el sector de Sabinas, vía Manizales – Bogotá donde perdió la vida el señor ANTONIO WILSON LÓPEZ MONTES (que de conformidad con lo advertido en el oficio No. 07089 “se decidió el archivo provisional de acuerdo al Art. 79 del C.P.P., por CONDUCTA ATÍPICA “MUERTE ACCIDENTAL” el día 30 de marzo de 2006”<sup>139</sup>).

87.- A su vez, se encuentra demostrado que el daño fue padecido directamente por el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ como conductor del vehículo aludido y quien resultó muerto tras la ocurrencia de los hechos.

---

<sup>134</sup> Fls. 101 a 104. C.1.

<sup>135</sup> Fls. 5 a 16. C.3.

<sup>136</sup> Fls. 1 a 10. C.4.

<sup>137</sup> Fls. 14 a 17. C.4.

<sup>138</sup> Fls. 100 a 102. C.7.

<sup>139</sup> Fls. 1 a 150. C.6.





Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

88.- Lo anterior, se deriva del análisis de i) la copia auténtica del registro civil de defunción<sup>140</sup> del señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ en el que se indica: a) su número de serial es el 04253520; b) que el registro se sentó el 3 de enero de 2006 en la Seccional de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Manizales – Caldas y; c) que falleció en Manizales (Caldas) el 22 de noviembre de 2005.

89.- Así como ii) del Informe Ejecutivo No. 17001600030200501214 del 22 de noviembre de 2005 presentado por la Unidad de Vida Seccional de Fiscalías de Manizales<sup>141</sup> por medio del cual se describe la actividad cronológica de los hechos y en el que se reconoce el cadáver del señor ANTONIO WILSON LÓPEZ MONTES, luego de que se produjera un desprendimiento de tierras que ocasionó su muerte. Igualmente, iii) del Informe Técnico de necropsia médico legal No. 2005P-05010800392 elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en que se documentó la inspección técnica realizada al cuerpo del señor Antonio Wilson Montes López<sup>142</sup>.

90.- Así pues, una vez analizados los elementos probatorios aportados al proceso, es claro para la Sala que la muerte del señor ANTONIO WILSON MONTEZ LÓPEZ ocurrió cuando conduciendo un automotor de su propiedad fue arrastrado por un alud de tierra y lodo hacia un barranco en la vía que conduce de Manizales a Fresno, en el punto vial conocido como *Sabinas*, produciendo un daño antijurídico.

91.- La muerte, sin duda alguna, es una carga no soportable ni en cabeza de la víctima ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ ni en la de sus familiares (hermanos y padres), ya que implica la supresión del derecho a la vida y de lo que se relaciona directa e indirectamente con este derecho; lo que representa intrínsecamente la antijuridicidad que se desprende del daño ocasionado en los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005 en la ciudad de Manizales (Caldas), en la vía que conduce a Fresno, en el punto denominado *Sabinas*.

92.- No obstante, no siendo suficiente constatar la existencia del daño antijurídico, es necesario realizar el correspondiente juicio de imputación que permita

<sup>140</sup> Fl. 18. C.1.

<sup>141</sup> Fls. 10 a 12. C.6.

<sup>142</sup> Fls. 34 a 38. C.6.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

determinar: i) si cabe atribuirlo fáctica y jurídicamente a las entidades demandadas; ii) si opera alguna de las causales exonerativas de responsabilidad o; iii) si se produce un evento de concurrencia de acciones u omisiones en la producción dicho daño.

93.- De conformidad con lo anterior, el juicio de imputación se realizará – inicialmente– a partir del análisis del ámbito fáctico, el cual residirá sobre las eximentes de responsabilidad de i) caso fortuito o fuerza mayor; ii) de la culpa exclusiva de la víctima y iii) del hecho de un tercero, en atención a las excepciones propuestas por el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS en la contestación de la demanda.

94.- En relación con los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor, la jurisprudencia ha venido sosteniendo que esta debe entenderse como “*el imprevisto que no es posible de resistir*”<sup>143</sup>; esto es que requieren de la irresistibilidad entendida como aquellos acontecimientos excepcionales y sorprendidos– y la imprevisibilidad como aquellos sucesos inevitables.

95.- Al respecto, es menester hacer alusión a las declaraciones realizadas por los contratistas INVIAS quienes en diversas ocasiones señalaron que el día anterior a la muerte del señor MONTES LÓPEZ, esto es el 21 de noviembre de 2005 había ocurrido un primer derrumbe en la vía en la que ocurrieron los hechos objeto de litigio; derrumbe que, como lo indicó el señor ISAÍAS NARANJO CARDONA llevó a que se desplazara junto al gestor vial JUAN CARLOS LLANO a la referida zona al día siguiente.

96.- A su vez, en atención al reporte de emergencia emitida por el ingeniero JUAN CARLOS LLANO por medio de la cual manifestó que: “*(...) el día 21 de noviembre del presente año (2005) (...) se produjeron varios derrumbes en el sector comprendido entre Maltería y el Alto de Letras, que imposibilitaron el paso vehicular y que generaron el cierre total de la calzada (...)*”.

<sup>143</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de junio de 2009, exp. 11001-3103-020-1999-01098-01.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

97.- Es claro entonces que el contexto en el que se desarrollaron los supuestos de hecho permite concluir que existía un precedente fáctico específico que tenía la capacidad de generar un significativo indicio de previsibilidad de los hechos que podrían ocurrir con posterioridad; por lo tanto, no es viable señalar, como lo hace la entidad demandada, que la avalancha ocurrida el 22 de noviembre de 2005 investía el carácter de imprevisible, dado su conocimiento de los hechos ocurridos con anterioridad.

98.- Por lo tanto, es evidente para la Sala que la eximente de responsabilidad de caso fortuito o fuerza mayor no tiene la virtualidad de prosperar.

99.- Frente a la culpa exclusiva de la víctima, si bien en el escrito de contestación de demanda, en el recurso de apelación y en las declaraciones de los ingenieros encargados de la atención del derrumbe se insistió en que el señor MONTES LÓPEZ cruzó la vía de forma imprudente *aun cuando no existía autorización del paso de otros vehículos*, la Sala advierte que con ocasión a que los hechos ocurrieron a partir de la intervención de varios sujetos, no es posible endilgar una responsabilidad exclusiva a la actuación de una de estas, por lo que dicha excepción tampoco tiene la virtualidad de prosperar.

100.- Esta situación se ve reforzada con el reporte de emergencia vial emitido por el gestor vial JUAN CARLOS LLANO, aludido precedentemente, en el que indicó que, en efecto, este solicitó el paso de vehículos por la vía en la que ocurrieron los hechos:

*“Hacia la 1:45 p.m. les solicite a los Señores Operarios de las retroexcavadores nos despejaron por un momento la vía para dar paso a nuestros vehículos, en los que se encontraban las personas anteriormente mencionadas y que nos movilizábamos en el sentido Mariquita-Manizales. De la misma manera les informe (sic) a los Agentes de Policía que estaban encargados del control de paso de los vehículos, que requería movilizarme hacia el lado de Manizales.”*

101.- Es preciso señalar entonces que las pruebas aportadas por la parte demandada no tienen la aptitud de acreditar con exactitud que el vehículo en el que se desplazaba el señor MONTES LÓPEZ cruzó la vía sin autorización, más



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

aun cuando las pruebas acreditan que efectivamente hubo una autorización de paso vehicular en la vía.

102.- Así las cosas, es preciso advertir que la parte demandada faltó al principio de la carga de la prueba en relación con el paso desautorizado –que alegó a lo largo del proceso– del vehículo de la víctima directa del derrumbe; situación que, por el contrario, tiene la virtualidad de acreditar que el paso de vehículos por la vía efectivamente se dio.

103.- Por último, frente al examen de la excepción del hecho de un tercero propuesta por INVIAS, es claro que su análisis debe residir sobre la intervención de la POLICÍA DE TRÁNSITO en la ocurrencia de los hechos que ocasionaron la muerte del señor MONTES LÓPEZ en el entendido que fue la autoridad, según los medios probatorios allegados, que permitió el paso de los vehículos por la vía en la que sobrevino el derrumbe.

104.- No obstante, en atención a lo anteriormente afirmado, en vista de que se trató de supuestos de hecho en los que intervinieron varios sujetos, es necesario examinar la conducta de cada uno de estos bajo el grado de intervención y de cumplimiento de sus deberes jurídicos, para determinar su responsabilidad frente a los perjuicios alegados por la parte actora, como se analizará seguidamente.

105.- Así pues, bajo el anterior esquema, se declaran no probadas las excepciones de caso fortuito o fuerza mayor y de culpa exclusiva de la víctima alegadas por la parte demandada del proceso; frente al hecho de un tercero, se advierte nuevamente que este será analizado a la postre bajo el examen de la conducta de las entidades que intervinieron en los hechos.

106.- Ahora bien, en atención al juicio de imputación es preciso entrar a examinar si el daño alegado por los demandantes es el resultado de la actividad o inactividad de las entidades que intervinieron en los acontecimientos en los que resultó muerto el señor MONTES LÓPEZ, a través de la observancia de los deberes jurídicos correspondientes; esto es, en relación con las obligaciones que la normatividad vigente para la época de los hechos dispuso para las entidades objeto de demanda y que residen sobre un deber jurídico que parte de los límites



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

de lo previsible, y como consecuencia de la adopción de medidas razonables y necesarias tendientes a evitar la producción de un daño.

107.- Resulta entonces claro que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS era la entidad encargada de la construcción y el mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro en la cual tuvieron lugar los hechos que fundamentaron la acción bajo estudio; supuesto que se ve reforzado con los medios probatorios allegados, a saber:

- 1) Copia simple del contrato No. 1731 del 4 de noviembre de 2004 cuyo objeto es el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007 celebrado entre la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS<sup>144</sup> en virtud de las siguientes cláusulas, a saber:

*“(…) **CONSIDERANDO: 1.** Que el artículo 2° del Decreto 2056 de 2003 estableció que INVIAS tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyecyos de la Infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primeria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dado por el Ministerio de Transporte. **2.** Que el corredor vial del Centro RUTA IBAGUE – MARIQUITA Y MANIZALES – FRESNO – HONDA (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITOREO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE TRÁNSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007, corresponde a la infraestructura no concesionada, de manera que corresponde a INVIAS elaborar los planes, programas y proyectos tendientes a su rehabilitación y conservación, conforme con las funciones previstas en el artículo 3° del Decreto 2056 de 2003 (….) **CLÁUSULA 2. OBJETO.** El contrato tiene por objeto el MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LA RUTA IBAGUÉ – MARIQUITA Y MANIZALES – FRESNO – HONDA DEL CORREDOR VIAL DEL CENTRO (INCLUIDO EL MANTENIMIENTO RUTINARIO, LA SEÑALIZACIÓN, EL MONITOREO Y VIGILANCIA Y LOS CONTEOS DE*

<sup>144</sup> Fls. 146 a 173 y. 284 a 313. C.1.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

TRÁNSITO) RUTA 43 TRAMO 4305 Y RUTA 50 TRAMO 5005, 5006 Y 5007, el cual incluye entre otras las siguientes actividades, diseño y ejecución de las obras que componen el Programa de Intervenciones, las obras de emergencia, la ejecución de las labores de Mantenimiento Rutinario, Refuerzo Estructural, Rehabilitación y la Gestión Vial en el Corredor Vial por parte del CONTRATISTA (...)

- 2) Copia simple de la orden de iniciación del Contrato No. 1931 de 2004 – Interventoría para el Mejoramiento y Mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007, dirigida al Consorcio BIL – JARP el 6 de diciembre de 2004.<sup>145</sup>
- 3) Copia simple de la orden de iniciación del Contrato No. 1731 de 2004 para el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007.<sup>146</sup>

108.- Sin duda alguna, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 105 de 1993 correspondía a la Nación, a través del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS –INVIAS la conservación y mantenimiento de la vía en la que ocurrieron los hechos, tal como pudo dilucidarse en los acápites anteriores.

109.- A su vez, en atención a que los artículos 16, 19 y 20 de la Ley 105 de 1993 establecen la responsabilidad de las entidades del orden nacional, como lo es el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS en relación con la construcción, la conservación y la responsabilidad en la infraestructura de transporte en concordancia con lo establecido por el artículo 65 del Decreto 2171 de 1992<sup>147</sup> que le atribuye la competencia relativa a la construcción y conservación de las vías

<sup>145</sup> Fls. 190 y 191. C.1.

<sup>146</sup> Fls. 192 y 278. C.1.

<sup>147</sup> ARTICULO 65. EJECUCION DE OBRAS DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.- La construcción y conservación de la infraestructura de transporte no podrá ser ejecutada en forma directa por el Instituto Nacional de Vías. En consecuencia, en todos los casos éste deberá contratar la construcción y conservación de la infraestructura de transporte de su competencia.



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

que se encuentran dentro del ámbito de sus competencias, esto es, de las vías de carácter nacional.

110.- Con ocasión de la intervención procesal de varios sujetos llamados en garantía, resulta de fundamental importancia advertir que con ocasión de las obligaciones a cargo de dicha entidad frente a su competencia relativa en la ejecución de la construcción y conservación de la infraestructura, se acreditó – según el acervo probatorio– por parte de la entidad, que esta se realizaría a través del contrato No. 1731 del 4 de noviembre de 2004 cuyo objeto es el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) Ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007 celebrado entre la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS.<sup>148</sup>

111. Por lo que para la Sala se encuentra demostrada la relación contractual entre la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS celebrado con fundamento en las atribuciones legales de la misma para la celebración del contrato que tiene por objeto la ejecución del mantenimiento y mejoramiento de la ruta objeto de litigio, celebrado por dichos sujetos.

112.- A su vez, en vista de que INVIAS celebró el contrato No. 1937 del 24 de noviembre de 2004 con el CONSORCIO BIL – JARP (conformado por BATEMAN LTDA Y JOSE ALBERTO ROJAS PRIETO), cuyo objeto es la interventoría para el mejoramiento y mantenimiento integral de la ruta Ibagué – Mariquita y Manizales – Fresno – Honda del Corredor Vial del Centro (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 43 tramo 4305 y ruta 50 tramo 5005, 5006 y 5007<sup>149</sup>, se encuentra acreditada la relación contractual con dicha asociación.

113.- Por otra parte, la Sala advierte la existencia de la póliza de seguro No. 12/2271 en la que figura como tomador la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, asegurado INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, y como responsable ACE

<sup>148</sup> Fls. 146 a 173 y fls. 284 a 313. C.1.

<sup>149</sup> Fls. 179 a 189. C.1.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

SEGUROS S.A. *“únicamente por los eventos ocurridos durante la ejecución de las obras y en ningún caso, será responsable por los eventos ocurridos, una vez las obras hayan sido terminadas y formalizadas con el acta de entrega correspondiente”*<sup>150</sup>, por lo que es claro que, en caso de que la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 resulte responsable por los perjuicios ocasionados por los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005, quien entrará a responsabilizarse por el pago de estos, será la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A., en virtud del contrato celebrado por lo mismos.

114.- En conclusión, para la Sala resulta clara la relación entre los sujetos que conforman la parte demandada en virtud de las relaciones contractuales aludidas.

115.- Es menester entonces entrar a examinar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada uno de estos sujetos por lo que, habiéndose probado las obligaciones de la demandada con relación a la construcción, mantenimiento y conservación de la vía arriba mencionada, la Sala procederá a analizar la actuación de los sujetos que intervinieron en los hechos objeto de análisis, estos son, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, la POLICÍA NACIONAL y la víctima directa, respecto del cumplimiento de sus deberes jurídicos y frente a las circunstancias particulares en las que ocurrieron los hechos que son objeto de demanda.

116.- La Sala advierte, mediante la valoración de las pruebas, que el 21 de noviembre de 2005 ocurrió un derrumbe en la vía que conduce de Manizales a Fresno, en el punto denominado Sabinas; de ahí que dicha situación fuera advertida por los señores Isaías Cardona Naranjo –auxiliar de gestión vial de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05–, quien fue el encargado de comunicarse con el señor Juan Carlos Llano –gestor vial de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05– quien estuvo coordinando esta gestión con el señor José Leonidas Narváez *“director del proyecto de la unión temporal vial 05 que ejecuta para INVIAS el mantenimiento integral de la carretera Ibagué-Mariquita. Honda, Mariquita-Manizales”*<sup>151</sup> y con un miembro del CONSORCIO BIL – JARP en virtud del contrato de interventoría.

---

<sup>150</sup> Fls. 279 y 280. C.1.

<sup>151</sup> Fl. 5. C.3.





Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

117.- Así pues, el acervo probatorio indica que el señor CARDONA NARANJO fue el encargado de transportar la maquinaria necesaria al lugar en el que ocurrieron los hechos con el fin de atender la emergencia vial que se había presentado; no obstante, en vista de las condiciones del lugar, según sus declaraciones, *“la instrucción de INVÍAS era que no se podía remover el material”*<sup>152</sup>, por lo que esta remoción de material inició al día siguiente en horas de la mañana

118.- Luego, en horas de la tarde, el gestor vial –el ingeniero LLANO se dirigió al lugar de los hechos y le solicitó al agente de policía de tránsito autorizar el paso de vehículos por la vía que se encontraba cerrada con fundamento en su carácter de gestor vial encargado. Esta situación se encuentra acreditada en el plenario por cuanto en su declaración manifestó que *“de regreso al sitio de sabinas a la 1 de la tarde para evaluar el sitio solicité al agente de tránsito permiso para pasar al otro lado presentándome como el gestor vial y que venía con otros ingenieros a evaluar el sitio en mención; en su momento estaba la maquinaria trabajando habilitando el otro carril y le solicité para poder pasar u poder evaluar el trabajo que venía a realizar cuando crucé y estacioné la camioneta sentí un ruido de una avalancha (...)”*<sup>153</sup>.

119.- Por otro lado, con la declaración del agente de policía Estrada Bedoya, se probó que los agentes de policía en coordinación con el gestor vial autorizaron el paso de vehículos por la vía, con el objetivo de habilitar el cruce de los ingenieros para evaluar la magnitud del derrumbe en la vía; así, una vez autorizado el paso de vehículos, alcanzaron a cruzar dos vehículos particulares entre los cuales se encontraba el taxi que iba conduciendo el señor MONTES LÓPEZ el cual fue arrastrado por una avalancha de tierra y lodo hacia un barranco causando su muerte inmediata.

120.- Así las cosas, es evidente la participación del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –como la entidad facultada para dirigir, apoyar y asesorar a los ingenieros; de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 –como los sujetos facultados para atender la emergencia vial en Sabinas, del CONSORCIO BIL – JARP –como el sujeto que, en virtud del contrato de interventoría, estaba a cargo de la vigilancia

---

<sup>152</sup> Fl. 14. C.4.

<sup>153</sup> Fls. 1 a 10. C.4.



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

del efectivo cumplimiento del contrato de mantenimiento de la vía Manizales – Fresno y por último, de la POLICÍA NACIONAL quien en coordinación con los ingenieros autorizaron el cruce por la vía en la que había ocurrido el deslizamiento de tierra.

121.- Al respecto, es preciso advertir que si bien la POLICÍA NACIONAL no funge como entidad demandada, la Sala considera necesario examinar su actuación dentro de los hechos objeto de análisis, en atención a su clara participación dentro de la ocurrencia de la tragedia.

122.- Es preciso denotar que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 (como particulares colaboradores – dada su calidad de contratistas– para el cumplimiento de los propósitos de interés público) y los agentes de la POLICÍA NACIONAL, de conformidad con los deberes jurídicos a ellos adscritos y en atención a la emergencia vial presentada, debían haber adoptado medidas razonables y necesarias que tuvieran la finalidad de contribuir a la disminución del riesgo que se venía presentando desde el día anterior a la muerte del señor MONTES LÓPEZ.

123.- Bajo ese entendido, la Sala advierte que los sujetos intervinientes no solo estaban obligados a asumir un actuar diligente según las cláusulas contractuales, sino que también dicha obligación se veía reforzada en el momento en el que conocieron de la probabilidad de ocurrencia del daño.

124.- Este conocimiento debía llevar a los sujetos a que asumieran una posición de garante que les exigía actuar según el principio de proporcionalidad y que a su vez los obligaba a adoptar medidas razonables para prevenir la materialización del daño probable y previsible que, para el caso concreto, se circunscribía a la atención y manejo adecuado de la emergencia vial, asumido bajo el cumplimiento de protocolos y de los deberes normativos correspondientes.

125.- Al respecto, advierte la Subsección que los elementos probatorios no permiten afirmar que dichos protocolos fueron cumplidos pues, por el contrario, llevan a concluir que los intervinientes incumplieron no solo con los deberes jurídicos correspondientes a la posición de garante que ostentaban sino también



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

en relación a las competencias establecidas por el ordenamiento jurídico y a las cláusulas contractuales a las que estaban obligados.

126.- De manera que, a manera de primera conclusión, es claro el incumplimiento del contenido obligacional impuesto normativamente tanto a las autoridades, como a los sujetos ejecutor de estas, esto es, al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, a la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y a la POLICÍA NACIONAL, en virtud de las siguientes consideraciones:

127.- Los sujetos aludidos incumplieron con los deberes que surgen para ellos en relación con la posición de garante que ostentaban para la época de ocurrencia de los hechos, de conformidad con la ley y con la relación contractual respectiva.

128.- Así pues, se trata de una responsabilidad que atañe al nivel de actividad del sujeto productor de daños, en el que se exige –necesariamente– actuar en concordancia con: i) el principio de proporcionalidad<sup>154</sup> que implica la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico y; ii) con el principio de precaución<sup>155</sup> con ocasión de la naturaleza preventiva de la acción; principios que si subjetivamente implicaban una actitud a tener frente a un riesgo, objetivamente se debían dirigir directamente a la prevención de su materialización.

<sup>154</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 1° de abril de 2016. Exp. 55.079: “La proporcionalidad en el derecho refiere a una máxima general y parámetro de acción para la totalidad de la actividad estatal, aunque no exclusivamente, ya que el principio de proporcionalidad puede llegar a aplicarse también en el ámbito de las relaciones particulares regidas por el derecho privado. En sentido constitucional, la proporcionalidad es un principio de corrección funcional de toda la actividad estatal que, junto con otros principios de interpretación constitucional –unidad de la Constitución, fuerza normativa, fuerza integradora, concordancia práctica, armonización concreta, inmunidad de los derechos constitucionales e interpretación conforme a la Constitución–, busca asegurar que el poder público, actúe dentro del marco del estado de derecho, sin excederse en el ejercicio de sus funciones.”

<sup>155</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 15 de febrero de 2012. Exp. 21.889: “Entendida la precaución como principio, esto es, como herramienta de orientación del sistema jurídico “exige tener en cuenta los riesgos que existen en ámbitos de la salud y del medio ambiente pese a la incertidumbre científica, para prevenir los daños que puedan resultar, para salvaguardar ciertos intereses esenciales ligados más a intereses colectivos que a los individuales, de manera que con este fin se ofrezca una respuesta proporcionada propia a la inevitabilidad preocupada de una evaluación de riesgos (...) Si subjetivamente, el principio implica una actitud a tener frente a un riesgo, objetivamente, se dirige directamente a la prevención de ciertos daños en ciertas condiciones determinadas”. Luego, la precaución es un principio que implica que ante la ausencia, o insuficiencia de datos científicos y técnicos, es conveniente, razonable y proporcional adoptar todas aquellas medidas que impida o limiten la realización de una situación de riesgo (expresada como amenaza inminente, irreversible e irremediable) que pueda afectar tanto intereses individuales, como colectivos (con preferencia estos).”



129.- En efecto, al tratarse de una emergencia vial se requería que los sujetos intervinientes tomaran las medidas necesarias y ajustadas al ordenamiento para salvaguardar los intereses generales y colectivos que residían sobre la adopción de todas aquellas medidas convenientes, razonables y proporcionales que impidieran la producción del daño antijurídico –expresado como amenaza– y en vista de que el nivel de su actuar era determinante para evitarlo.

130.- Más aun, teniendo en cuenta que el informe técnico<sup>156</sup> de la vía en la que ocurrieron los hechos realizado por CORPOCALDAS es claro al señalar que el estado en el que se encontraba la vía para ese momento permitía concluir que se hubiesen tomado las medidas respectivas para su mantenimiento y conservación en cumplimiento de las obligaciones contractuales de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS.

131.- En definitiva para la Sala, su actuación y nivel de actividad debía encaminarse a ofrecer una respuesta proporcionada para evitar la producción de un daño a través de la evaluación de los riesgos atinentes a este que, para el caso concreto, se refiere al desarrollo del ejercicio de valorar y tasar los proclives riesgos a los que los vehículos y transeúntes estaban supeditados al momento de transitar por una vía en la que es clara la existencia de una alta probabilidad de ocurrencia de derrumbes, como puede verificarse en el oficio del 11 de junio de 2009<sup>157</sup> en el que se encuentra la siguiente tabla:

| FECHA                   | TIPO                         | CAUSAS DEL DERRUMBE                                                            |
|-------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Mayo 17 de 2005         | Deslizamiento sobre la banca | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 14 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 23 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 24 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| Octubre 28 de 2005      | Deslizamiento sobre la banca | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 13 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la banca | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía |
| 14 de noviembre de 2005 | Deslizamiento sobre la       | Lluvias excesivas aunadas al mal uso del                                       |

<sup>156</sup> FIs. 350 a 371. C.1A.  
<sup>157</sup> FIs. 220 a 223. C.3.



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

|                                |                                                                                  |                                                                                       |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | <i>banca</i>                                                                     | <i>suelo en la ladera superior de la vía</i>                                          |
| <i>16 de noviembre de 2005</i> | <i>Deslizamiento sobre la banca</i>                                              | <i>Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía</i> |
| <i>21 de noviembre de 2005</i> | <i>Deslizamiento sobre la banca</i>                                              | <i>Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía</i> |
| <i>22 de noviembre de 2005</i> | <i>Deslizamiento sobre la banca, que arrasó un vehículo (3 personas muertas)</i> | <i>Lluvias excesivas aunadas al mal uso del suelo en la ladera superior de la vía</i> |

132.- Sin duda, era necesario que INVIAS y los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, en virtud del principio de precaución, de proporcionalidad y de su posición de garante, asumieran un nivel objetivo de actividad dirigida directamente a la prevención de los daños, adoptando medidas que impidieran o limitaran la realización de una situación de riesgo la cual, para el caso en concreto, se expresó mediante una amenaza en días previos y que afectó intereses individuales.

133.- Igualmente, es preciso advertir que la ocurrencia de la tragedia podría haber ocurrido de la misma manera aun con los vehículos de los ingenieros que cruzaron la vía en vista de que la autorización de paso por la vía restringida no cumplió con los protocolos y deberes normativos aludidos, por lo que es evidente que el actuar los sujetos intervinientes contó con un margen de omisión al no tomar las precauciones necesarias y obligatorias para autorizar el cruce de la vía, sea el de los mismos ingenieros como el de cualquier otro sujeto particular.

134.- Para la Sala queda claro entonces que de haberse tomado las medidas preventivas y correctivas del caso, se hubiera podido evitar la tragedia ocurrida, pues lo cierto es que las condiciones anteriormente descritas de la vía permitían evidenciar la probabilidad de que se produjera un nuevo deslizamiento de tierra, como en efecto ocurrió.

135.- Más aun cuando se acreditó que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS y los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 violaron sus deberes jurídicos, en especial, el principio de precaución y proporcionalidad cuando no adoptaron las medidas necesarias para prevenir la producción del daño antijurídico que la parte actora no estaba en deber de soportar.



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

136.- Al respecto, cabe resaltar que las actuaciones de los sujetos participantes en los hechos contribuyeron de manera inescindible a la producción del daño pues la exclusión de alguna de ellas, impediría la consumación parcial, total o completa del daño, por lo que se entiende que fueron las causas necesarias para su consumación, salvo en el caso del CONSORCIO BIL – JARP, toda vez que si bien podría llegar a realizarse un juicio de responsabilidad por incumplimiento contractual, su actuación no fue determinante para la producción del daño. Por lo tanto, en relación con la excepción por esta formulada, se declarará probada la falta de relación de causalidad del CONSORCIO BIL – JARP.

137.- De acuerdo con lo expuesto, como la actuación de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, de la POLICÍA NACIONAL deviene en causa concurrente en la producción del daño, es menester concluir que se produce una responsabilidad solidaria entre los sujetos que componen la parte pasiva de la demanda, esto son, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y de la compañía aseguradora ACE SEGUROS S.A. –que tiene por objeto responder patrimonialmente por la responsabilidad extracontractual generada por parte esta última figura de asociación.

138.- En relación con la conducta desplegada por la POLICÍA NACIONAL, es claro que su participación en la ocurrencia de los hechos objeto de demanda en los que resultó muerto el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ, no obstante, dicha entidad no funge como parte demandada dentro del proceso de la referencia, por lo que esta circunstancia corresponde al hecho de un tercero.

139.- Así las cosas, la atribución jurídica estará fundamentada en la imputación de responsabilidad de falla en el servicio por el incumplimiento de los deberes jurídicos y contractuales del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS y de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05, bajo la figura de la concurrencia de culpas en la consumación de la tragedia ocurrida el 22 de noviembre de 2005 en la que murió el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ, en el entendido que violaron los deberes normativos a estos exigidos, por lo que dicha imputación jurídica ostenta el carácter de objetiva, pues su actuar debía corresponder con los límites de la



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

previsibilidad, la magnitud y el carácter permisible del riesgo, así como de la adopción de todas las medidas necesarias para evitarlo,

140.- Con base en los anteriores argumentos, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que declaró la responsabilidad de la entidad pública INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS, de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y de la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A. y procederá, en cumplimiento del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) a la actualización y al ajuste de las sumas que por concepto de perjuicios morales y materiales fueron condenadas dichas entidades, teniendo en cuenta que la parte actora, en escrito de apelación, solicitó el aumento en el reconocimiento de perjuicios morales a la madre y a los hermanos del señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ.

## **10. Reconocimiento y liquidación de los perjuicios.**

### **10.1. Reconocimiento y liquidación de los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.**

141.- La parte actora solicitó el pago de un valor de \$20.000.000 correspondiente al valor del vehículo (taxi) que el señor ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ iba conduciendo y que fue objeto del siniestro. No obstante, tal como lo afirma la sentencia de primera instancia, como la propiedad del vehículo no logró acreditarse por parte de los demandantes, los perjuicios materiales reclamados por este concepto serán negados confirmándose la decisión del *a quo*.

142.- Por otra parte, frente a los perjuicios materiales alegados en la modalidad de lucro cesante, los demandantes solicitaron el pago de los ingresos dejados de percibir como consecuencia de la muerte del señor MONTES LÓPEZ. Examinado el acervo probatorio no se tiene prueba que establezca los ingresos que percibía como taxista del vehículo siniestrado, lo que no impide a la Sala reconocer que la víctima sí tenía para la época de los hechos una actividad económica o productiva, y que estaba en ejercicio de la misma con base en los medios probatorios, por lo que en garantía convencional, constitucional y siguiendo la línea jurisprudencial se le reconocerá como perjuicio material en la modalidad de lucro cesante lo que dejó



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

percibir como salario mínimo legal mensual vigente que es a lo que legalmente toda persona en Colombia puede acceder como ingreso de una actividad productiva o económica como la que quedó acreditada, descontándose del mismo el 25% que por gastos personales destinaría la misma víctima.

143.- Como los hechos en los que resultó víctima ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ ocurrieron el 22 de noviembre de 2005, se le reconoce en principio el salario mínimo legal mensual vigente de la fecha que ascendía a la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS PESOS (\$381.500.00), con base en lo establecido en el Decreto 4360 de 22 de diciembre de 2004. Dicho salario será objeto de actualización, así como la aplicación de la presunción de dependencia económica a favor de la madre de la víctima ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR, lo que se liquidará de la siguiente manera:

144.- Se encuentra acreditado que ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ era taxista del vehículo de placas WBB-436, con el que realizaba una actividad productiva o económica como ha quedado acreditado en el acervo probatorio, pero como no se demostró que ingreso percibía de la misma se reconocerá el salario mínimo legal mensual vigente que ya fue mencionado en el anterior numeral. De acuerdo con los testimonios de Carlos Noel Gutiérrez Gallego, John Edison Castaño Gómez, John Jairo Tangarife Escobar, José Noel López Giraldo, John Belmar Montes Galeano y Jorge Iván Restrepo Henao, la madre de la víctima ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR dependía económicamente de su hijo MONTES LÓPEZ, lo que permite constatar la presunción que se aplica y con base en la cual se reconoce a su favor el perjuicio material en la modalidad de lucro cesante consolidado.

145.- De acuerdo con lo anterior, se concederá a favor de la madre el lucro cesante consolidado, esto es, desde la fecha de la ocurrencia de los hechos (22 de noviembre de 2005) y hasta el día de la sentencia 10 de julio de 2018.

146.- Actualizado el valor del ingreso devengado por la víctima, se tiene como resultado:

Ra = 142,27987(junio 2018)





Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

84,10 (diciembre 2005)

Dónde: Ra = renta actualizada

Rh = renta histórica (\$381.500.00) salario mínimo legal mensual  
 vigente

Índice final = IPC correspondiente al mes de la liquidación. Último  
 conocido, junio de 2018 (142,27).

Índice inicial = IPC que corresponde al mes en que se produjo el  
 daño, noviembre de 2005 (84,10)

$$Ra = Rh (\$381.500.00) \frac{142,27}{84,10}$$

$$Ra = \$645.374,61$$

147.- Como el valor actualizado es inferior al salario mensual legal vigente para el 2018 que asciende a \$781.242.00 definido por el Decreto 2269 de 30 de diciembre de 2017, la Sala para dar cumplimiento al mandato convencional y constitucional en la liquidación de este rubro indemnizatorio tendrá en cuenta el valor de este último salario para la liquidación del lucro cesante consolidado a favor de la madre de la víctima ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR, descontándose el 25% de gastos personales que de ordinario una persona emplea, ascendiendo el ingreso a la suma de \$585.931,50.

148.- Luego el lucro cesante a favor de la madre de la víctima quien se presume que dependía económicamente de la víctima se liquida de la siguiente manera:

$$S = Ra (1+i)^n - 1$$

$$S = \$585931,50 (1+0,004867)^{151,56} - 1$$

$$0,004867$$

$$S = \$130.894.019.00$$

149.- Luego, la Sala reconoce y liquida como perjuicio material en la modalidad de



Exp. 42.760  
 Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
 Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
 e Instituto Nacional de Vías

lucro cesante consolidado a favor de la madre de la víctima ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR, quien dependía económicamente de ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ la suma de CIENTO TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DIECINUEVE PESOS (\$130.894.019.00).

## **10.2. Reconocimiento y liquidación de los perjuicios inmateriales, en la modalidad de perjuicios morales.**

150.- En la demanda se solicitó el reconocimiento de los perjuicios inmateriales, en la modalidad de perjuicios morales, a favor de ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR (madre) y a sus hermanos DALADIER MONTES LÓPEZ, WILLIAN MONTES LÓPEZ, Danci del Socorro Montes López, Mario Edien Montes López, Edilson Montes López, Francly Edith Montes López, Oscar Montes López, Ana Judit Montes López, Jose Javier Montes López, Amilbia Montes López, Amparo Montes López, Leticia Montes López, María Emma Montes López, Ligia Montes López y Lucelly Montes López, la suma equivalente a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una por el daño antijurídico consistente en la muerte de **ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ**.

151.- Al respecto, analizado el acervo probatorio, la Sala encuentra que la calidad de madre y hermanos se acreditó con los siguientes documentos:

- 1) Copia auténtica de acta que certifica el matrimonio entre los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar desde el 7 de
- 2) Copia auténtica del registro civil de nacimiento del señor Pablo Emilio Montes Ramírez el 7 septiembre de 1964, expedida por la notaría única del círculo de manzanares el 13 de diciembre de 2005 (fl. 17. C.1.).
- 3) Copia auténtica de acta de nacimiento del señor Antonio Wilson Montes López (fl. 19. C.1.).
- 4) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Amilbia Montes López (fl. 20. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

- 5) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Amparo Montes López (fl. 21. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López.
- 6) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Ana Judit Montes López (fl. 22. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 7) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Daladier Montes López (fl. 23. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 8) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Danci del Socorro Montes López (fl. 24. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 9) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Edilson Montes López (fl. 25. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 10) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Francly Edith Montes López (fl. 26. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 11) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Jose Javier Montes López (fl. 27. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio López y Emma López.
- 12) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Leticia Montes López (fl. 28. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y María Emma López Escobar.
- 13) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Ligia Montes López (fl. 29. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Emma López Escobar.
- 14) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Lucely Montes López (fl. 30. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes y Emma López Escobar.
- 15) Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora María Emma Montes López (fl. 31. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio López y Emma López.



Exp. 42.760

Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

- 16)Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Mario Edén Montes López (fl. 32. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 17)Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora Oscar Montes López (fl. 33. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.
- 18)Copia original del certificado de registro civil de nacimiento de la señora William Montes López (fl. 34. C.1.), en el que consta que es hija de los señores Pablo Emilio Montes Ramírez y Ana Delia López Escobar.

152.- Para la liquidación de los perjuicios morales, los cuales serán objeto de modificación con relación a la sentencia de primera instancia, la Sala de Subsección tiene en cuenta la sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera de 28 de agosto de 2014, expediente 32988, así como el Documento Final aprobado mediante Acta del 28 de agosto de 2014 “Referentes para la reparación de perjuicios inmateriales”, así como las sentencias de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera en la materia y de la misma fecha, en las que se fijó:

*“Para la reparación del daño moral, en caso de muerte, se han diseñado cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas.*

*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 (primer grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio (100 smlmv).*

*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.*



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

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.

La siguiente tabla recoge lo expuesto:

| GRAFICO No. 1                               |                                                    |                                                                                 |                                                    |                                                     |                                                            |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE |                                                    |                                                                                 |                                                    |                                                     |                                                            |
|                                             | NIVEL 1                                            | NIVEL 2                                                                         | NIVEL 3                                            | NIVEL 4                                             | NIVEL 5                                                    |
| Regla general en el caso de muerte          | Relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales | Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos) | Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil | Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil. | Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados |
| Porcentaje                                  | 100%                                               | 50%                                                                             | 35%                                                | 25%                                                 | 15%                                                        |
| Equivalencia en salarios mínimos            | 100                                                | 50                                                                              | 35                                                 | 25                                                  | 15                                                         |

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. Para el nivel 5 deberá ser probada la relación afectiva”.

153.- Con base en lo anterior, la Sala reconoce y liquida los perjuicios morales con ocasión de la muerte del señor **ANTONIO WILSON MONTES LÓPEZ** producto de una falla del servicio ocasionada por el incumplimiento de los deberes jurídicos por parte del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVIAS, de los miembros de la UNIÓN TEMPORAL VIAL 05 y de la compañía de seguros ACE SEGUROS S.A. frente a los hechos ocurridos el 22 de noviembre de 2005.

| Víctima                         | Porcentaje                | SMLMV |
|---------------------------------|---------------------------|-------|
| ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR (madre) | 100 %<br>Incremento<br>20 | 100   |
| DALADIER MONTES LÓPEZ (hermano) | 50%<br>Incremento<br>20   | 50    |
| WILLIAN MONTES LÓPEZ (hermano)  | 50%<br>Incremento<br>20   | 50    |



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

|                                                |                         |    |
|------------------------------------------------|-------------------------|----|
| DANCI DEL SOCORRO<br>MONTES LÓPEZ<br>(hermana) | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| MARIO EDIEN<br>MONTES LÓPEZ<br>(hermano)       | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| EDILSON MONTES<br>LÓPEZ (hermano)              | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| FRANCY EDITH<br>MONTES LÓPEZ<br>(hermana)      | 50%<br>Incremento<br>50 | 50 |
| OSCAR MONTES<br>LÓPEZ (hermano)                | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| ANA JUDIT MONTES<br>LÓPEZ (hermana)            | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| JOSE JAVIER MONTES<br>LÓPEZ (hermano)          | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| AMILBIA MONTES<br>LÓPEZ (hermana)              | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| AMPARO MONTES<br>LÓPEZ (hermana)               | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| LETICIA MONTES<br>LÓPEZ (hermana)              | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| MARÍA EMMA MONTES<br>LÓPEZ (hermana)           | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
| LIGIA MONTES LÓPEZ<br>(hermana)                | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

|                                   |                         |    |
|-----------------------------------|-------------------------|----|
| LUCELLY MONTES<br>LÓPEZ (hermana) | 50%<br>Incremento<br>20 | 50 |
|-----------------------------------|-------------------------|----|

154.- Luego, con base en la anterior liquidación se confirmará, actualizará y modificará la sentencia proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas del 14 de octubre de 2009.

FALLA

**PRIMERO. CONFIRMAR** los numerales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo de la sentencia de 14 de octubre de 2009 proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas con base en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO. CONFIRMAR, ACTUALIZAR Y MODIFICAR** la sentencia de 14 de octubre de 2009 proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Caldas, en cuanto a los perjuicios inmateriales (numeral sexto), en la modalidad de perjuicios morales con base en la parte motiva de esta providencia, que quedará de la siguiente manera:

| Víctima                                        | Porcentaje                | SMLMV |
|------------------------------------------------|---------------------------|-------|
| ANA DELIA LÓPEZ<br>ESCOBAR (madre)             | 100 %<br>Incremento<br>20 | 100   |
| DALADIER MONTES<br>LÓPEZ (hermano)             | 50%<br>Incremento<br>20   | 50    |
| WILLIAN MONTES<br>LÓPEZ (hermano)              | 50%<br>Incremento<br>20   | 50    |
| DANCI DEL SOCORRO<br>MONTES LÓPEZ<br>(hermana) | 50%<br>Incremento<br>20   | 50    |
| MARIO EDIEN MONTES<br>LÓPEZ (hermano)          | 50%<br>Incremento<br>20   | 50    |



Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

|                                     |                   |    |
|-------------------------------------|-------------------|----|
| EDILSON MONTES LÓPEZ (hermano)      | 50% Incremento 20 | 50 |
| FRANCY EDITH MONTES LÓPEZ (hermana) | 50% Incremento 50 | 50 |
| OSCAR MONTES LÓPEZ (hermano)        | 50% Incremento 20 | 50 |
| ANA JUDIT MONTES LÓPEZ (hermana)    | 50% Incremento 20 | 50 |
| JOSE JAVIER MONTES LÓPEZ (hermano)  | 50% Incremento 20 | 50 |
| AMILBIA MONTES LÓPEZ (hermana)      | 50% Incremento 20 | 50 |
| AMPARO MONTES LÓPEZ (hermana)       | 50% Incremento 20 | 50 |
| LETICIA MONTES LÓPEZ (hermana)      | 50% Incremento 20 | 50 |
| MARÍA EMMA MONTES LÓPEZ (hermana)   | 50% Incremento 20 | 50 |
| LIGIA MONTES LÓPEZ (hermana)        | 50% Incremento 20 | 50 |
| LUCELLY MONTES LÓPEZ (hermana)      | 50% Incremento 20 | 50 |

**TERCERO: CONDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS a favor de ANA DELIA LÓPEZ ESCOBAR, la suma de CIENTO TREINTA MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DIECINUEVE PESOS**





Exp. 42.760  
Actor: Ana Delia López Escobar y otros.  
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte  
e Instituto Nacional de Vías

(\$130.894.019.00) por concepto perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

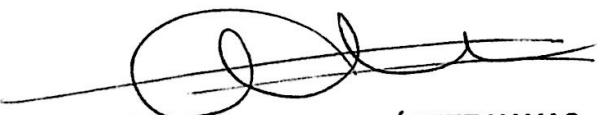
**SÉPTIMO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE, CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Presidente de Sala

  
**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

Aclaración de voto Cfr. AV. Rad. 35796-16 #2

  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado