



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá, D. C. tres (3) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 76001-23-33-000-2015-01380-01 (69797)
Demandante: **EALC** y otros
Demandado: Departamento del Valle del Cauca y otros
Proceso: Reparación directa

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO-Puede imputarse al Estado por falla del servicio o por riesgo excepcional. FALLA DEL SERVICIO-Incumplimiento de normas sobre conducción de vehículos. RIESGO EXCEPCIONAL-La conducción de vehículos es una actividad peligrosa y se debe acreditar el riesgo que concretó el accidente. PRUEBA TRASLADADA-Valor probatorio en CGP. FOTOGRAFÍAS-Valor probatorio en CGP. DECLARACIÓN EXTRAJUICIO-Valor probatorio en CGP. TESTIMONIO-Crítica testimonial. TESTIGO SOSPECHOSO-Valoración probatoria. CARGA DE LA PRUEBA-Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. COSTAS-Se condena a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación y la Sala tasaré las agencias en derecho en segunda instancia, art. 188 del CPACA, 365 y 366 del CGP.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 31 de enero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El 21 de agosto de 2013, aproximadamente a las 9:30 p. m., **EALC** salió a realizar ciclismo de ruta por la vía que conduce del municipio de Ginebra, Valle del Cauca, al municipio de Buga, Valle del Cauca, con aproximadamente 20 personas más. Él iba en el tercer lugar de la fila india. Sostiene que en la carretera no había iluminación y que a la altura del kilómetro 3 del recorrido, las 2 primeras personas de la fila lograron esquivar un hueco que no estaba señalizado. Sin embargo, **EALC** y otros ciclistas que venían detrás de él no lograron esquivarlo, y se produjo un accidente de

tránsito en el que el señor Libreros Calderón sufrió varias lesiones. Los demandantes alegan falla del servicio por el mal estado de la vía, la falta de señalización e iluminación de la misma.

ANTECEDENTES

La demanda

El 11 de noviembre de 2015, **EALC** y otros, a través de apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa contra el Departamento del Valle del Cauca y otros, para que se les condenara por las lesiones sufridas por el señor Libreros Calderón en un accidente de tránsito. No solicitaron pretensiones declarativas, sino que se hicieran las siguientes condenas:

1. *Por perjuicios morales, a **EALC**, Diana Patricia Sánchez Tobón, Juan Pablo Libreros Sánchez, Nicolás Libreros Sánchez y Edilia Calderón Laguna, la suma de 100 SMLMV para cada uno, por ser familiares dentro del primer grado de consanguinidad y cónyuge. A Gloria Libreros Calderón, Marco Fidel Libreros Calderón, Henry Libreros Calderón e Iván Libreros Calderón la suma de 50 SMLMV para cada uno, por ser familiares dentro del segundo grado de consanguinidad.*
2. *Por daños a la salud, la suma de 400 SMLMV debido a que **EALC**, médico cirujano no puede volver a operar como consecuencia de la lesión sufrida.*
3. *Por perjuicios materiales:
Por lucro cesante consolidado, la suma de \$300.304.880 pesos, calculado desde la fecha de los hechos hasta la presentación de la demanda.
Por lucro cesante futuro, la suma de \$2.205.973.800 pesos, calculado desde la fecha de presentación de la demanda y hasta lo que se tiene como expectativa de vida de **EALC**.*

Hechos

En la demanda se afirmó que **EALC**, es médico y cirujano de la Universidad del Valle. Aproximadamente a las 9:30 p. m. del 21 de agosto de 2013, salió con un grupo de amigos aficionados al ciclismo deportivo, como era su costumbre, y recorrieron la vía que de Ginebra conduce a Buga, dotados con todos los equipos de seguridad personal como cascos, fotoluces y uniformes fosforescentes.

Según el recuento de la demanda, aproximadamente en el kilometro 3, el grupo de ciclistas se desplazaba en fila india y se encontró con un hueco en la vía que no

estaba señalizado. El primer ciclista logró esquivarlo, el segundo lo esquivó a medias, el tercero, que era **EALC** cayó en el hueco y los compañeros que venían detrás, también cayeron. Al momento del accidente, en la vía no había señal alguna que advirtiera a los conductores o actores viales sobre la existencia del hueco y tampoco había buena iluminación.

Debido al accidente, el señor Libreros Calderón sufrió fractura múltiple del codo derecho (mano dominante), fractura del antebrazo izquierdo y trauma facial. Fue auxiliado por una ambulancia del Cuerpo de Bomberos de Ginebra, transportado al Hospital de Ginebra y posteriormente fue remitido a la Clínica Imbanaco de la ciudad de Cali.

La parte demandante aseguró que hasta el momento de presentación de la demanda, al señor Libreros Calderón le practicaron 6 cirugías. El accidente sufrido lo dejó con una discapacidad severa de la mano dominante, que no le permite realizar las labores de médico cirujano. Al respecto, la Junta Regional de Invalidez del Valle del Cauca, en acta No. 51 del 20 de agosto de 2015, dictaminó que, como consecuencia del accidente, el demandante perdió su capacidad laboral en un 50.60%¹.

Contestaciones de la demanda

Instituto Nacional de Vías – INVÍAS

El Instituto Nacional de Vías, en adelante INVÍAS, se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda. Señaló que los hechos narrados en la demanda son afirmaciones que deben ser probadas y que los documentos aportados son insuficientes para demostrar las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que ocurrieron los hechos. Sostuvo que la parte demandante solo aportó un informe de los bomberos que no es claro, no presentaron reportes del accidente de tránsito, no se levantó croquis del siniestro ni se tomaron pruebas de alcoholemia.

Agregó que, la demandante le atribuye el accidente a un hueco en la vía sin señalización, pero evidentemente existen otras circunstancias que pudieron causarlo, entre las cuales destaca el exceso de velocidad, el estado de las

¹ Visible a folios 2 a 51 del cuaderno 1.

bicicletas, las condiciones físicas y psicológicas de quienes las conducen y la culpa exclusiva de la víctima al desarrollar la actividad peligrosa de conducir sin la debida precaución. Además, resaltó el hecho de que los compañeros que iban adelante lograron esquivar el hueco. Señaló que si **EALC** no pudo hacerlo, probablemente no guardaba distancia lo que daría lugar a que se configurara el eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima.

La entidad demandada añadió que, de acuerdo con los documentos aportados, la causa eficiente o necesaria del daño no está probada, lo que rompe o exonera de responsabilidad a la entidad. Además, **EALC** era conocedor de la vía porque tenía la costumbre de transitar por ella y si asumió el riesgo, fue bajo su propia responsabilidad.

Por otro lado, la demandada formuló las siguientes excepciones: falta de legitimación en la causa por pasiva, culpa exclusiva de la víctima, culpa psicológica de la víctima, culpa normativa de la víctima, asunción del riesgo por parte del demandante, incumplimiento de la carga probatoria por parte del actor, inexistencia de los presupuestos para la procedencia de la imputación jurídica, inexistencia de padecimiento de un daño antijurídico en cabeza del reclamante y cobro de lo no debido².

Por último, el apoderado judicial del INVÍAS formuló llamamiento en garantía a MAPFRE Seguros Generales de Colombia S.A., por considerar que la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 2201212026295 estaba vigente para la fecha de los hechos y amparaba los daños materiales e inmateriales reclamados³.

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI

La Agencia Nacional de Infraestructura, en adelante ANI, también se opuso a las pretensiones de la demanda. Alegó que las peticiones de la parte demandante carecían de fundamento jurídico, fáctico y probatorio que permitiera concluir que la entidad demandada hubiera causado algún perjuicio, ya que al proceso no se allegaron documentos probatorios suficientes para demostrar la existencia de un

² Visible a folios 166 a 179 del cuaderno 2.

³ Visible a folios 257 a 259 del cuaderno 2.

hecho dañino de acción u omisión imputable a la ANI y un nexo causal entre estos.

Esta demandada formuló las siguientes excepciones: falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de nexo causal respecto del presunto daño causado y la entidad, inexistencia de responsabilidad patrimonial por parte de la ANI, falta de material probatorio y las que resultaren probadas en el proceso⁴.

Finalmente, el apoderado judicial de la ANI formuló llamamiento en garantía a QBE Seguros S.A., por considerar que la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 000701581286 estaba vigente para la fecha de los hechos y amparaba la condena que pudiera ser imputada a la ANI⁵.

Departamento del Valle del Cauca

El Departamento del Valle del Cauca contestó la demanda extemporáneamente⁶.

Municipio de Ginebra

El Municipio de Ginebra no contestó la demanda⁷.

Las llamadas en garantía

MAPFRE Seguros S.A.

La compañía contestó la demanda y señaló la falta de pruebas suficientes sobre la responsabilidad de su asegurado porque no existe título de culpa directa ni indirecta, imputable bajo ninguna modalidad, en contra del INVÍAS y, consecuentemente, tampoco de MAPFRE Seguros.

Sostuvo que no se demostró un detrimento patrimonial del señor Libreros Calderón que le permitiera pedir la indemnización reclamada porque no aportó una prueba real que brindara certeza sobre el ingreso periódico percibido. Además,

⁴ Visible a folios 281 a 288 del cuaderno 2.

⁵ Visible a folios 289 a 292 del cuaderno 2.

⁶ Visible a folios 507 a 515 del cuaderno 2.

⁷ Visible a folios 387 a 388 del cuaderno 2.

indicó que la fórmula aplicada para la tasación del lucro cesante futuro no es correcta.

Por otro lado, aseguró que al consultar el Sistema Integrado de la Protección Social - Registro Único de Afiliados (SISPRO - RUAF) del Ministerio de Salud y de la Protección Social, observó que el señor Libreros Calderón actualmente es pensionado por invalidez de riesgo común, es decir, que recibe una mesada pensional con tope máximo de pensión a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, otorgada mediante Resolución No. 69750 del 3 de marzo del 2016. Por lo anterior, manifestó que la estimación de la posible indemnización es excesivamente desmesurada, más teniendo en cuenta que el lucro cesante reclamado compensa lo que sería un rédito o ingreso mensual o frecuente, que en este caso, no habría lugar a reclamar porque el demandante actualmente recibe cada mes la pensión otorgada.

QBE Seguros S.A., hoy Zurich Colombia S.A.

La compañía contestó la demanda y el llamamiento en garantía e indicó que no existe nexo de causalidad entre el supuesto accidente sufrido por el demandante y el llamante en garantía. Argumentó que el accidente se debió única y exclusivamente a la conducta desplegada por el ciclista, y que la ANI no se encuentra legitimada en la causa por pasiva ya que la ley y la jurisprudencia, de forma reiterada, han establecido que no le corresponde a dicha entidad ejecutar y adelantar obras de construcción, mantenimiento y señalización de las vías concesionadas y, como indicó la Agencia, esta no tiene a su cargo, ni es administradora de ningún contrato de concesión en el tramo vial señalado por el demandante.

Sentencia de primera instancia

En sentencia del 31 de enero de 2023, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda. Consideró que no se probaron debidamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que sucedieron los hechos del accidente objeto de la demanda.

Determinó que no se allegó prueba idónea de las causas del accidente ni de su

nexo de causalidad. La vía por la que esa noche circulaban los ciclistas efectivamente se encontraba en mal estado y había un hueco; sin embargo, no era posible concluir que esa fuera la razón y el factor determinante en la ocurrencia del accidente. No se pudo demostrar la velocidad en la que se desplazaba el grupo de ciclistas, si hubo o no una maniobra peligrosa por parte del segundo ciclista ni si se cumplió con la regulación de que su tránsito por la derecha de la vía no debía ser mayor a un metro de distancia de la acera u orilla de la carretera.

En adición a lo anterior, sostuvo que no se demostró plenamente que el accidente de tránsito se hubiera causado por la falta de mantenimiento vial. Agregó que la falta de mantenimiento de la vía no es por sí sola razón suficiente para declarar la responsabilidad de las entidades en caso de producirse un accidente o daño, porque no se acreditó el nexo causal entre los daños sufridos y la acción u omisión en la que pudo incurrir la administración⁸.

Recurso de apelación

La parte demandante apela la sentencia de primera instancia. Insiste en que, aunque el fallo relacionara el acervo probatorio, llegó a conclusiones que difieren del aspecto fáctico y procesal del caso.

Argumenta que la existencia del hueco sí fue la causa eficiente del accidente, contrario a lo manifestado en el fallo. Reitera que el tribunal se equivocó al valorar indebidamente las pruebas allegadas al proceso, en especial los testimonios y el interrogatorio de parte. A su juicio, sí se probó que la vía carecía de iluminación y señalización que permitiera alertar sobre la existencia del hueco en la vía, y que el demandante portaba los elementos de seguridad adecuados al momento del accidente.

Solicita que se revoque la sentencia de primera instancia, que las pruebas sean apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos y que se acceda a las súplicas de la demanda⁹.

⁸ Visible a folios 663 a 683 del cuaderno principal.

⁹ Visible a folios 685 a 698 del cuaderno principal.

Trámite de segunda instancia

El tribunal concedió el recurso de apelación el 21 de febrero de 2023¹⁰. El despacho lo admitió el 19 de mayo de 2023¹¹. No se solicitaron pruebas en el recurso de apelación ni durante la ejecutoria del auto admisorio. Las partes guardaron silencio¹².

El Ministerio Público conceptuó el 14 de junio de 2023¹³. Solicitó que se confirmara la sentencia en todas sus partes. Acogió el análisis del fallo de primera instancia frente a la legitimación en la causa por activa y por pasiva. Consideró que todos los demandantes están facultados para comparecer al juicio, y en cuanto a los demandados sostuvo que solo puede ser llamado a responder el Departamento del Valle del Cauca por ser el ente jurídico titular de la administración de la carretera donde ocurrieron los hechos narrados en la demanda.

En su concepto: (i) la parte demandante no logró demostrar la falla del servicio atribuible al Departamento del Valle del Cauca; (ii) no acreditó el lugar exacto donde ocurrieron los hechos para derivar la falla del servicio; (iii) al amparo de la teoría de la causalidad adecuada, la causa principal que dio origen al accidente del demandante fue su propia imprudencia; (iv) el análisis de las pruebas realizado por el Ministerio Público permitió llegar a la misma conclusión a la que llegó el tribunal de origen y (v) también concluyó que no se cumplió con la acreditación del elemento del nexo causal para poder realizar la imputación de responsabilidad al Estado.

CONSIDERACIONES

1. La demanda se presentó el 11 de noviembre de 2015; por lo tanto, el régimen aplicable es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante, CPACA–. Conforme al artículo 308 del CPACA, este código empezó a regir el 2 de julio de 2012 y solo se aplica a los procedimientos y actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia. Adicionalmente, conforme al artículo 306 de este código, en los aspectos no contemplados se

¹⁰ Visible a folio 125 del cuaderno principal.

¹¹ Visible a índice 5 de Samai del Consejo de Estado.

¹² Visible a índice 12 de Samai del Consejo de Estado.

¹³ Visible a índice 11 de Samai del Consejo de Estado.

seguirá el Código General del Proceso –en adelante, CGP– en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

2. Según el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción contenciosa administrativa conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal¹⁴. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA¹⁵, según el cual son de su competencia los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos. Así mismo, esta corporación es competente en razón a la cuantía, porque el valor de la pretensión material mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152.6 del CPACA¹⁶, esto es, \$322.175.000¹⁷.

Medio de control procedente

3. La reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo¹⁸. En este caso, por actuaciones imputables al Departamento del Valle del Cauca, al Municipio de Ginebra, a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, al Instituto Nacional de

¹⁴ Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable (...).

¹⁵ Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...).

¹⁶ Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

¹⁷ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2015, \$644.350, por 500.

¹⁸ Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos respecto de los cuales no se discute su legalidad. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421.

Vías -INVÍAS, o al responsable del mantenimiento de la vía que del municipio de Ginebra conduce al municipio de Buga.

4. Interpretación oficiosa de la demanda

La Sala advierte que en la demanda no se elevaron pretensiones declarativas, situación que, en principio no es compatible con la naturaleza del medio de control impetrado.

Con el propósito de escudriñar el alcance y contenido de las súplicas invocadas, resulta menester acudir a la facultad oficiosa del juez para interpretar la demanda, desentrañar la verdadera intención del extremo activo, en desarrollo de lo cual corresponde encauzarlas en atención a los hechos y aspiraciones que le sirven de fundamento. Este ejercicio halla su razón de ser en la necesidad de que el operador judicial esclarezca lo materialmente pretendido y determine el camino procesal idóneo para definir el conflicto. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

“[A]l encargado de administrar justicia se le atribuye, como misión ineludible interpretar los actos procesales, entre ellos la demanda inicial, a fin de desentrañar el verdadero alcance e intención del demandante al formular sus súplicas, lógicamente sin aislar el petitum de la cusa petendi, buscando siempre una afortunada integración y con ello poder precisar el auténtico sentido o aspiración de quien procura una tutela efectiva de sus derechos”¹⁹.

El sistema legislativo procesal regente igualmente ha consagrado ese mismo deber en el numeral 5 del artículo 42 del C.G.P., al tenor del cual le concierne el juez *“[a]doptar las medidas (...) para (...) interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”*.

No obstante, la anterior garantía no puede traducirse en un desconocimiento del principio de congruencia, por cuya cuenta se altere la causa petendi. Subyace la obligación de analizar las particularidades de cada caso, sin apartarse o variar los elementos fácticos en que descansa la controversia, atendiendo al daño que se pide indemnizar y la fuente del que proviene.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 12 de marzo de 2019, expediente SL 960-2019, M.P. Giovanni Francisco Rodríguez Jiménez.

Llegados a este punto de la controversia, la Sala encuentra que a partir de una interpretación armónica del libelo demandatorio, es decir, con una lectura integrada de las pretensiones y los fundamentos fácticos, se puede evidenciar que lo que procura la parte actora es la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas por los daños producidos con ocasión del hueco en la vía, por el cual ocurrió presuntamente el siniestro vial.

Demanda en tiempo

5. El término para formular pretensiones en reparación directa, según el literal i) del artículo 164.2 del CPACA²⁰, es de dos años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

En la demanda se alegó la configuración de una falla del servicio por el accidente de tránsito que sufrió **EALC**, cuando él, junto con un grupo de ciclistas aficionados, se cayeron a causa de un hueco en la vía que no estaba debidamente señalizado.

La demanda se interpuso en tiempo –11 de noviembre de 2015²¹– porque el accidente el 21 de agosto de 2013. El 12 de agosto de 2015, la parte convocante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, por lo que el término de caducidad se suspendió hasta el 9 de noviembre de 2015, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, fecha en que se efectuó la audiencia y fue declarada fallida, según da cuenta la constancia original expedida por la Procuraduría General de la Nación. Al día siguiente se reanudó el conteo de 9 días que faltaban para evitar la caducidad.

Legitimación en la causa

²⁰ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia [...].

²¹ Visible a folio 144 del cuaderno 2.

6. Están legitimados por activa los demandantes **EALC**, Diana Patricia Sánchez Tobón, Juan Pablo Libreros Sánchez, Nicolás Libreros Sánchez, Edilia Calderón Laguna, Gloria Libreros Calderón, Marco Fidel Libreros Calderón, Henry Libreros Calderón e Iván Libreros Calderón ya que son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en el proceso; el primero, **EALC**, es la víctima directa del accidente de tránsito y las demás conforman su grupo familiar.

Problema jurídico

7. Corresponde a la Sala determinar si las lesiones sufridas por **EALC** con ocasión de un accidente de tránsito, son imputables a las entidades demandadas.

Análisis de la Sala

8. Como la sentencia que negó las pretensiones fue recurrida por la demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con los artículos 320 y 328 del CGP, es decir, en relación con los reparos concretos que fueron objeto del recurso.

Responsabilidad del Estado por omisión del deber de señalización y mantenimiento de las vías públicas

9. El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación.

La Sala encuentra debidamente probado el daño consistente en las lesiones sufridas por el señor Libreros Calderón, con ocasión del accidente de tránsito probado con la historia clínica aportada con la demanda²².

10. Establecida la existencia del daño, corresponde efectuar el análisis pertinente, a fin de determinar si el mismo puede ser imputado a las entidades

²² Visible a folios 2 a 51 del cuaderno 1.

demandadas, con referencia al título subjetivo de imputación de la falla del servicio en consideración a la irregularidad que se predica en la demanda del cumplimiento de las obligaciones que concernían al departamento con relación al mantenimiento y señalización vial.

Por razón de la importancia de la adecuada señalización vial, la doctrina ha reconocido la existencia de un “Principio de señalización”, conforme al cual, además del deber de construir carreteras seguras y adecuadas a los requerimientos del tráfico y mantenerlas en buen estado, la administración tiene la obligación de ejercer el control, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que ordenan su señalización y advierten los peligros²³.

Cuando las entidades que tienen a su cargo el deber de señalizar las vías públicas, omiten su cumplimiento o lo hacen de manera defectuosa, comprometen su responsabilidad por evidente falta o falla en el servicio público, a ellas encomendado, pues estas soportan la carga de remediar oportunamente los defectos que acusen las vías bajo su mantenimiento, y en su defecto, de advertir a tiempo a los conductores sobre los peligros que tales defectos generan para quienes transitan por la vía. Por tanto, si omiten la reparación, tanto como la debida señalización, deben reparar la totalidad de los daños y perjuicios que por la falta o falla en la prestación del servicio a su cargo se ocasionen²⁴.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre este tema en reiteradas oportunidades, para señalar que además de la obligación de mantenimiento sobre las vías a cargo del Estado, para evitar el peligro proveniente de daños o desperfectos en las mismas, esa responsabilidad también comprende el deber de prevenir a los usuarios sobre los riesgos existentes e incluso de impedir el tráfico cuando sea necesario, para garantizar la seguridad de los ciudadanos²⁵.

Así lo ha considerado esta Sala:

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de septiembre de 1996, Rad.37838. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

²⁴ Gil Botero, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado, cuarta edición, Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2010, p. 377.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de septiembre de 1996, Rad.37838. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

“La Sala ha reiterado la obligación que tiene la Administración en la debida y adecuada señalización cuando adelanta obras públicas, por el riesgo que pueda generar para quienes transitan por el lugar. Para la Sala, no es de recibo el argumento según el cual pueden emplearse cualquier tipo de señales para prevenir a los conductores sobre la existencia de obras en la vía, puesto que las normas reglamentarias establecen exigencias distintas. Además, no puede aceptarse como señal preventiva un “montón de tierra” obstaculizando el camino, pues antes que prevenir, resulta peligrosa para quien transite en inmediaciones de la obra pública. En el caso concreto no queda duda de que el INVIAS no cumplió con el deber de colocar la señalización adecuada. En estas condiciones, los hechos probados configuran un típico caso de responsabilidad patrimonial, bajo el entendido de que el factor de imputación que compromete la responsabilidad del ente demandado está configurado por una falla del servicio consistente en la omisión en que incurrió la entidad encargada del mantenimiento y conservación de la vía, de una parte y, por la otra la inobservancia de las obligaciones reglamentarias referidas a la correcta, oportuna y adecuada señalización que ha debido adoptarse en el lugar donde se presentó el accidente”²⁶.

En lo relacionado con la señalización de las vías, de acuerdo con el Manual sobre Dispositivos para el Control del Tránsito en Calles y Carreteras adoptado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte en las Resoluciones No. 8408 de 2 de octubre de 1985 y 5246, del 2 de julio de 1985²⁷, las señales preventivas se definen como aquellas orientadas a advertir al usuario la existencia de una situación peligrosa y su naturaleza. La misma norma señala que cuando el peligro es temporal, la señal debe ser retirada de la vía una vez cesen las condiciones que dieron lugar a su instalación.

Así mismo, el deber de mantenimiento vial implica remover obstáculos, eliminar cualquier objeto que amenace con invadir la vía y, en todo caso, advertir oportunamente a los usuarios de los riesgos existentes, a través de la instalación de señales reglamentarias y eficaces²⁸. El mantenimiento periódico es el que requiere una vía ocasionalmente o con una periodicidad superior a un año, para conservarla dentro los límites aceptables para la operación vehicular en general. El mantenimiento rutinario es el que se realiza en las zonas aledañas a la calzada, como la poda, corte y retiro de árboles²⁹.

La responsabilidad del Estado procede, además del incumplimiento general del deber de mantenimiento periódico y rutinario de la vía, cuando se acredita que (i) a

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2005, Rad 15630; C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

²⁷ Modificada por las resoluciones No. 1212 del 29 de febrero de 1988, 11886 del 10 de octubre de 1989, 8171 del 9 de septiembre de 1987 y resolución 3968 del 30 de septiembre de 1992 del Ministerio de Transporte.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2011, Rad. 18.829.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de abril de 2002, Rad. 12.500.

pesar de que la entidad conocía las condiciones naturales del terreno y podía prever el desprendimiento de materiales de las montañas contiguas a la vía, no se adoptaron medidas de prevención; (ii) la entidad no atiende una solicitud de arreglo de un daño en la vía ni instala señales preventivas o (iii) cuando se demuestra la permanencia de escombros u obstáculos en la carretera durante un lapso de varios meses, sin que la Administración adopte medidas para restablecer la circulación normal y segura de la vía³⁰.

En los términos del artículo 167 CGP, aplicable por remisión expresa de los artículos 211 y 306 CPACA, la parte demandante debe probar la falla del servicio, consistente en la omisión en la señalización y mantenimiento de la vía, y el nexo de causalidad entre esta y el daño.

Precisado el panorama jurisprudencial respecto de los regímenes aplicables para estudiar la responsabilidad del Estado por las lesiones sufridas por **EALC**, la Sala pasa a analizar las condiciones puntuales en las que se produjo el siniestro.

Según la demanda, El INVÍAS, la ANI, el Departamento del Valle del Cauca y el Municipio de Ginebra incurrieron en falla del servicio por falta de mantenimiento de la vía. Está acreditado que el 21 de agosto de 2013, **EALC** sufrió un accidente de tránsito cuando practicaba ciclismo deportivo. Como consecuencia del accidente, el señor Libreros sufrió fractura múltiple del codo derecho (mano dominante), fractura del antebrazo izquierdo y trauma facial. Meses más tarde, en acta No. 51 del 20 de agosto de 2015, la Junta Regional de Invalidez del Valle del Cauca dictaminó su pérdida de capacidad laboral en un 50.60%³¹, al no poder realizar las labores de médico cirujano.

11. Para evidenciar la magnitud del hueco en la vía, los demandantes aportaron unas fotografías del presunto lugar del accidente que, según ellos, se tomaron al día siguiente. Sin embargo, las fotografías no serán valoradas porque según criterio uniforme de esta Sala, conforme al artículo 244 CGP, no se tiene certeza

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de febrero de 2005, Rad. 14.335.

³¹ Visible a folios 2 a 51 del cuaderno 1.

de la persona que las tomó ni de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas³².

12. Con la demanda, se aportaron al proceso las declaraciones extrajudicio de: Luis Fernando Medina Candado, Víctor Hugo Reyes, Carlos Humberto Rojas Hernández, Jhon Edward González García, Wilson Alberto Pérez Murillo, Julián Eduardo Sánchez Cobo, Wilmar Restrepo Hernández y Julio César Reyes Oteló.

El artículo 222 del CGP dispone que la declaración rendida por fuera del proceso, allegada en forma de traslado, o por haberse practicado anticipada o extraprocesalmente (ante notario), deberá ser ratificada en el proceso de destino solo si la parte contra la que se aduce solicita la ratificación. El mismo artículo prevé que si la parte solicita la ratificación, y el testigo no comparece, el testimonio aportado no tendrá ningún valor.

Conforme al CGP, la parte contra quien se aduce la prueba es la que tiene el interés de que se surta la contradicción del testimonio extraprocesal; y tiene la carga de solicitar la diligencia de ratificación para interrogar o contrainterrogar al testigo.

En esta línea, Carlos Humberto Rojas Hernández, quien fue testigo presencial del accidente, ratificó su declaración y en la audiencia de pruebas del 9 de noviembre de 2022, afirmó:

(...) “Eso fue el 21 de agosto del 2013. Veníamos varios compañeros. Entre ellos venía el doctor. Veníamos bajando y la carretera estaba muy oscura. En una curva, cuando yo sentí fue que fueron cayendo uno tras otro y como estaba tan oscuro, pues nos bajamos y yo escuchaba que el doctor estaba gritando del dolor” (...) “Claro, había un hueco bastante grande donde el doctor Libreros había caído en ese hueco. Después de eso, todo fue confusión. Nosotros empezamos a ayudar a levantar a los compañeros que cayeron” (...) “Entonces, con los celulares empezamos a alumbrar y nos dimos cuenta que había un hueco, que el doctor había caído ahí, que ese hueco no tenía ninguna señalización, por ahí no había ni luz, ni nada. O sea, la carretera estaba demasiado oscura.”

¿Ustedes conocían que la vía Ginebra-Guantanamo estaba en mal estado? **“Siempre hemos sabido que no es la mejor, pero saber que tuviera ese hueco en esa parte, si no lo conocíamos, no conocíamos los huecos ni en donde estaban, sabemos que la carretera de Ginebra no es la mejor, siempre se ha**

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 28.832.

escuchado, pero como tal, saber que nos íbamos a encontrar con ese tipo de huecos, no (...)”³³.

Wilmar Restrepo Hernández, quien también estuvo presente el día de los hechos, ratificó su declaración y sostuvo:

“El hecho ocurrió el 21 de agosto del 2013. Éramos un grupo de ciclistas, más o menos entre 10 o 15 personas que salíamos a practicar. Veníamos bajando de Costa Rica, Ginebra, nos dirigíamos hacia Huacarín, en una parte de la vía, totalmente oscura, sin ninguna señalización, el grupo de compañeros caen en un hueco”. (...) “Doctor, pues el promedio que uno puede andar en una bicicleta, yo le pongo entre 20 y 30 kilómetros por hora”. (...) “Veníamos por el lado derecho, normal, en línea, cuando menos pensamos, caímos en un hueco”. (...) “la carretera estaba seca, en fin”. ¿Y el hueco qué dimensiones tenía? “No, no había llovido. Sí sé que estaba totalmente oscuro. La dimensión del hueco, pues yo no sabría decirle qué dimensión es, porque no, no, pues. Pero sí, de hecho, el hueco estaba totalmente oscuro”.

Aseguró que: *“todos los ciclistas llevaban los instrumentos necesarios de protección, entre esos las luces de delanteras y traseras. La función principal de las luces delanteras es poder tener un ángulo de visión hacia adelante, hacia el frente con un alcance de metro o metro y medio”³⁴.*

En el proceso también declararon Jair Piedrahita, Marta Madrid y Andrés Felipe Tabares, quienes se manifestaron sobre la tristeza, dolor, perjuicios y aflicción que sufrieron todos los demandantes, como testigos de oídas.

Por último, en la audiencia de pruebas se llevó a cabo el interrogatorio de parte al demandante y víctima del accidente de tránsito **EALC**, de donde se pudo extraer:

*Que él pertenecía a un grupo de ciclistas aficionados y que ocasionalmente pasaban por esa vía. Él tenía que ir por ahí una o dos veces al mes. Más o menos dos veces por semana salían a hacer sus recorridos por diferentes rutas. Que antes del accidente no tenía conocimiento de la existencia del hueco así pasaran por ahí. Que cada ciclista tenía consigo una luz delantera con una capacidad de alumbrar hasta un metro, sin embargo, esa noche, la vía estaba muy oscura y no hubo ningún tipo de señal ni de letrero, dado pues que por ahí a veces transitan muchos vehículos grandes. **EALC** aseguró que compró la luz como mecanismo de protección para montar bicicleta en la noche. También dijo que la velocidad a la que iban era de más o menos entre 20 y 25 kilómetros por hora. La apoderada de MAPFRE Seguros le preguntó si ese día se cayeron más personas. Él sostuvo que más o menos de 5 a 6 personas, pero que él no fue el primero en caerse, él iba en la fila de tercero y la persona que iba de segundo, también se cayó por la presencia del hueco. Por último, el aseguró que él iba a una distancia de aproximadamente 20 a 30 centímetros del ciclista que iba en segundo lugar.*

³³ Visible a índice 24 de Samai.

³⁴ Visible a índice 24 de Samai.

Ahora bien, como **EALC** tiene relación directa con los hechos de la demanda porque fue, precisamente, el ciclista que sufrió las lesiones más graves, es un testigo cuya imparcialidad o credibilidad puede verse afectada por el interés en el resultado del proceso, en los términos del artículo 211 del CGP. Así las cosas, la Sala analizará este testimonio de acuerdo con las circunstancias del caso y lo valorará en el siguiente numeral, en conjunto con las demás pruebas del proceso.

13. Para que el testimonio valga como plena prueba debe ser responsivo, exacto y completo. Responsivo en el sentido de que todas las preguntas reciban una respuesta adecuada; exacto, es decir, puntual, fiel y cabal; y completo, en referencia a que el testigo no deje de declarar respecto de ningún detalle, cuya omisión impida apreciar la declaración. A lo anterior se opone la declaración que es vaga, incoherente o falta de sentido. Cuando se trata de varias declaraciones, se exige que ellas sean uniformes y coherentes. La uniformidad se constata en el fondo o la sustancia del relato. En cuanto a la existencia de declaraciones contradictorias, divergentes o carentes de uniformidad, la jurisprudencia³⁵ ha indicado que cuando el acervo probatorio permite varias valoraciones razonables, el juez, en ejercicio de las facultades propias de la regla de la sana crítica, debe establecer su mayor o menor credibilidad, y puede escoger unas como fundamento de la decisión y desechar otras. Esta operación lógica es válida siempre y cuando la conclusión no sea contraevidente o absurda, de modo que es lógica si se apoya en las pruebas conducentes y los testimonios que ofrezcan credibilidad.

En las declaraciones de los señores Carlos Humberto Rojas Hernández y Wilmar Restrepo Hernández, testigos presenciales, existe uniformidad en los siguientes aspectos, en los cuales se mantiene una misma línea de relato y son coincidentes con las pruebas documentales aportadas.: (i) la ocurrencia del accidente de tránsito en la vía donde varios ciclistas caen debido a un hueco en la vía sin señalización de advertencia; (ii) que hubo un lesionado de mayor gravedad que fue recogido por los bomberos del Municipio de Ginebra para ser atendido por profesionales médicos; y (iii) que la vía no estaba iluminada.

³⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 12 de julio de 1990.

Sin embargo, en cuanto a las circunstancias de modo en las que ocurrió el accidente, es decir, en las causas de la caída, existen dos versiones. Los declarantes estaban en el mismo lugar, es decir, dentro del grupo de ciclistas; sin embargo, son disímiles en aspectos esenciales: (i) no queda clara la razón de la caída. En las versiones no está claro el orden en el que iban los ciclistas y cuál fue el primero en caer. Carlos Humberto Rojas y Wilmar Restrepo declaran que el primero en caer fue el señor Libreros Calderón; no obstante, en el interrogatorio de parte la víctima directa sostiene que el ciclista que iba delante de él fue el primero en caer; (ii) los declarantes no tienen claro cuántas personas asistieron esa noche para hacer el recorrido. En la demanda se indicó que era un grupo de alrededor de 20 ciclistas, Carlos Humberto Rojas referenció un grupo de 10 a 12 personas, mientras que Wilmar Restrepo mencionó un grupo de 10 a 15 personas; (iii) todos relataron que era un requisito asistir a los recorridos bien equipados con todos los accesorios básicos para su seguridad; sin embargo, todos hablaron de implementos de seguridad diferentes, la capacidad de iluminación de las luces que llevaban individualmente en sus bicicletas, chalecos reflectivos, cascos, uniformes, guantes y demás.

Aun cuando el señor Libreros Calderón es un testigo cuya imparcialidad pudo verse afectada, su relato fue claro, completo y responsivo. No evadió las preguntas y fue preciso en los puntos en los que se le solicitó dar claridad. No se observan lagunas en su relato ni el ánimo de alterar el curso de los acontecimientos por el interés que pueda tener en el resultado del proceso. Pero esto no es suficiente para concluir que su declaración ofrece credibilidad y, así darle eficacia probatoria.

Carlos Humberto Rojas y Wilmar Restrepo, por su parte, también relataron aspectos claves de los acontecimientos y detallaron las conductas de las que fueron testigos desde sus ubicaciones en la fila. No obstante, la Sala tampoco puede optar por el dicho de estos declarantes como de credibilidad para concluir – con certeza– las circunstancias de modo en las que sucedió el accidente, pues en el expediente no existen pruebas que respalden su percepción de los hechos. Esto último, es decir, lo que pudieron percibir o no, es un asunto que la Sala no puede perder de vista, pues el lugar en el que cada uno de ellos estaba ubicado pudo incidir en qué aspectos observaron con claridad y qué otros no lograron percibir, pues los detalles que ofrecieron en su declaración los dieron como si sus

percepciones hubieran sido completas, circunstancia que puede afectar lo verosímil de su relato.

Las declaraciones de los testigos y el interrogatorio de parte son disímiles respecto de las circunstancias de modo en las que ocurrió el accidente y sus posibles causas. Esta divergencia es un aspecto fundamental en los hechos que se estudian, pues no solo les resta credibilidad, sino que evidencia una inconsistencia que la Sala no puede pasar por alto, máxime si los testigos estaban en el lugar de los hechos. De ahí que estas declaraciones no permiten concluir cómo y por qué ocurrió el accidente y, sobre todo, la causa adecuada del mismo y de las lesiones del demandante.

14. Aun cuando se demostró la ocurrencia del accidente, en el expediente no obra prueba de las circunstancias de modo en las que sucedió. Tampoco se cuenta con hechos indicadores probados que lleven a concluir –a partir de la prueba indiciaria– sus posibles causas y la causa adecuada del daño alegado en la demanda: (i) los testigos presenciales fueron contradictorios y son insuficientes, por sí mismos, para lograr la certeza de los acontecimientos; (ii) las fotos tomadas al lugar no muestran el estado de cosas al momento del accidente, y de ellas, o de otros documentos, no hay manera de concluir si los elementos del lugar fueron alterados o no. Y (iii) la Sala no puede ignorar las contradicciones entre lo consignado en la demanda y lo dicho por el demandante, tales como el orden en el que se cayeron los ciclistas o el número de deportistas presentes esa noche.

Tampoco está acreditado el incumplimiento de una norma de tránsito o de una obligación que permita atribuir el daño al Estado. Con todo, la eventual demostración de la falta de mantenimiento vial por sí sola no es suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de producirse un daño, pues ello debe acompañarse de la acreditación del nexo causal entre éste y la acción u omisión en este caso, en que pudo haber incurrido la Administración frente a la observancia de sus deberes funcionales.

En síntesis, al no probarse todos los elementos exigidos jurisprudencialmente para la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado, no es jurídicamente viable acceder a las pretensiones indemnizatorias solicitadas por los actores en la demanda, razón por la cual se confirmará la sentencia apelada.

15. El artículo 167 del CGP, aplicable por remisión expresa de los artículos 211 y 306 del CPACA, prevé que las partes deben probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen. Como no se probó una infracción a una norma de tránsito, un riesgo creado o una omisión que fuera la causa adecuada de las lesiones del demandante, la Sala confirmará la sentencia apelada.

Costas

16. El artículo 188 del CPACA prescribe que, salvo aquellos procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CPC, hoy CGP. El artículo 365 del CGP ordena condenar en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

El numeral 8 del artículo 365 del CGP dispone que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, el numeral 1 del mismo artículo establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Así mismo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del mismo estatuto, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

De conformidad con el artículo 366.4 del CGP y en los términos del Acuerdo n.º 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha de presentación de la demanda, como las pretensiones se tasaron en \$3.279.438.684, la demandante pagará el 0,01% la suma de \$327.944 pesos, por concepto de agencias en derecho.

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 31 de enero de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. CONDENAR en costas a la parte demandante en favor de las demandadas y **FIJAR** la suma equivalente a \$327.944, por concepto de agencias en derecho en segunda instancia. Las costas deberán liquidarse de manera concertada con el tribunal.

TERCERO. En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**

