

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, primero (1) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 66001-23-31-000-2009-00003-02 (54.606)  
**Demandante:** OCTAVIO LÓPEZ SERNA Y OTROS  
**Demandado:** INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS Y OTROS  
**Medio de control:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA – ACCIDENTE DE TRÁNSITO – NO SE ACREDITARON LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR EN QUE ACAECIÓ EL HECHO DAÑOSO

*Síntesis del caso: el 27 de noviembre de 2006, aproximadamente a las 12:13 am, el señor José Jesús López perdió la vida cuando se desplazaba en una motocicleta por la avenida del Ferrocarril ubicada en el municipio de Dosquebradas (Risaralda), cayó en un hueco localizado en el centro de la vía, el cual, además, no tenía ningún tipo de señalización ni mucho menos era visible debido a la falta de iluminación en el lugar.*

La Sala decide el recurso de apelación formulado por la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- contra la sentencia de 13 de noviembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda (fls. 363 - 457 cdno. ppal.) en la que se resolvió:

*“1. DECLÁRESE probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- y al municipio de Dosquebradas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*2. DECLÁRANSE no probadas las demás excepciones formuladas por parte del municipio demandado y el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-.*

*3. DECLÁRESE a la Agencia Nacional para la Infraestructura – ANI (antes Instituto Nacional de Concesiones – INCO) administrativamente responsable por la muerte del señor José Jesús López Serna, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*4. Como consecuencia de la anterior declaración, CONDÉNESE a la Agencia Nacional para la Infraestructura – ANI (antes Instituto Nacional de Concesiones – INCO), a pagar las siguientes indemnizaciones:*

*4.1 Por perjuicios morales: A favor de los demandantes lo siguiente:*

Expediente 66001-23-31-000-2009-00003-02 (54.606)

Demandante: Octavio López Serna y otros  
Reparación directa – apelación de sentencia

NOMBRE	CALIDAD	MONTO
Gloria Inés Martínez Bermúdez	Compañera permanente	100 SMLMV
Yénnifer López González	Hija	100 SMLMV
Mary López Serna	Hermana	50 SMLMV
Amanda López Serna	Hermana	50 SMLMV
Octavio López Serna	Hermano	50 SMLMV
Óscar Mario López Serna	Hermano	50 SMLMV
Luis Gonzalo López Serna	Hermano	50 SMLMV

4.2 Perjuicios por daño a la vida de relación: A favor de la menor YÉNNIFER LÓPEZ GONZÁLEZ la suma equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la fecha de ejecutoria de la presente sentencia.

4.3 POR CONCEPTO DE PERJUICIOS MATERIALES:

CONSOLIDADA O HISTÓRICA: Para la señora Gloria Inés Martínez Bermúdez, en calidad de compañera permanente, la suma de \$45'553.968 y para la hija YÉNNIFER LÓPEZ GONZÁLEZ la suma de \$45'553.968.

FUTURA O ANTICIPADA: Para la señora Gloria Inés Martínez Bermúdez, en calidad de compañera permanente, la suma de \$54'814.214 y para la hija YÉNNIFER LÓPEZ GONZÁLEZ la suma de \$28'685.197.

5. NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

6. Sin costas en esta instancia, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de este fallo. (...)” (fls. 455 – 456 cdno. ppal.).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 27 de noviembre de 2008, los señores Gloria Inés Martínez Bermúdez, Mary, Amanda, Octavio, Óscar Mario y Luis Gonzalo López Serna y Mónica de Jesús González Rúa quien actúa en representación y en ejercicio de la patria potestad de la menor de edad Yénnifer López González, por intermedio de apoderado judicial presentaron demanda de reparación directa en contra del Instituto Nacional de Vías -en adelante INVÍAS-, el municipio de Dosquebradas (Risaralda) y el Instituto Nacional de Concesiones – en adelante INCO- con las siguientes súplicas:

“PRIMERA: DECLÁRESE administrativamente, patrimonialmente y solidariamente responsables a la NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA) Y LA NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO por la muerte del señor JOSÉ JESÚS LÓPEZ SERNA, ocurrida en el municipio de Dosquebradas, Departamento de Risaralda en vía pública (Avenida del Ferrocarril), en hechos

ocurridos el 27 de noviembre de 2006, por falla del servicio atribuible a las demandadas por deficiencia de señalización en esa vía, así como el mal diseño del trazado de la vía y la falta de seguridad del puente.

SEGUNDA: CONDENAR a la NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA) Y LA NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO a pagar a título de PERJUICIOS MORALES, los siguientes valores a saber:

a) Para la señora GLORIA INÉS MARTÍNEZ BERMÚDEZ, en su condición de compañera permanente, la suma equivalente a quinientos (550) salarios mínimos legales mensuales.

b) Para la menor YÉNNIFER LÓPEZ GONZÁLEZ, en su condición de hija, la suma equivalente a quinientos cincuenta (550) salarios mínimos legales mensuales.

c) Para MARY, AMANDA, OCTAVIO, ÓSCAR MARIO Y LUIS GONZALO LÓPEZ SERNA, en su condición de hermanos, la suma equivalente a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales, para cada uno de ellos.

TERCERA: CONDENAR a la NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS y el MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA) Y LA NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO, a pagar a título de ALTERACIÓN EN LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA, a la niña Yennifer López González, en su condición de hija, la suma equivalente a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos.

CUARTA: CONDENAR a la NACIÓN - INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS y el MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS (RISARALDA) Y LA NACIÓN – INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO, a pagar a título de PERJUICIOS MATERIALES, los siguientes valores a saber:

a) Para Gloria Inés Martínez, en su condición de compañera permanente, la suma de cincuenta y tres millones cuatrocientos ochenta y tres mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos (\$53'483.469,00) como indemnización consolidada equivalente al 75% del total del concepto, y trescientos treinta y seis millones cuatrocientos cincuenta y seis mil cuatrocientos treinta y siete pesos (\$336'456.437,00) como indemnización futura equivalente al 75% del total del concepto; para un total de lucro cesante de trescientos ochenta y nueve millones novecientos treinta y nueve mil novecientos treinta y nueve mil (sic) novecientos seis pesos (\$389'939.206,00) pérdida parcial de la motocicleta, la suma de cincuenta millones de pesos (\$50'000.000,00) a consecuencia del cierre de la fama (carnicería), la suma de dos millones sesenta y cinco mil pesos (\$2'065.000) por concepto de gastos de entierro, en total por concepto de daño emergente son: cincuenta y cinco millones sesenta y cinco mil pesos (\$55'065.000).

b) Para Yennifer López González, en su condición de hija, la suma de (sic) diez y siete millones ochocientos veintisiete mil ochocientos quince pesos (\$17'827.815,00) como indemnización consolidada equivalente al 25% del total del concepto y de igual manera, la suma de ciento doce millones ciento cincuenta y dos mil ciento cuarenta y cinco pesos (\$112'152.145,00) como indemnización futura, para un total de ciento veintinueve millones novecientos sesenta y nueve mil novecientos sesenta y ocho pesos (\$129'969.968,00) por concepto de lucro cesante. (...)” (fls. 28 – 29 cdno. 1).

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico la parte actora expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) El 27 de noviembre de 2006, a las 12:13 am, el señor José Jesús López se desplazaba en una motocicleta marca Suzuki, de placa SKJ-64, por la carretera nacional denominada Avenida del Ferrocarril en el municipio de Dosquebradas (Risaralda).

2) En el punto del puente de doble calzada ubicado frente a los barrios Maracay y El Refugio, el mencionado ciudadano cayó *“por el medio del puente de doble vía, al fondo, tal como se desprende del croquis levantado por tránsito”* (fl. 31 cdno. 1), como consecuencia de ello perdió la vida.

3) La causa determinante del accidente de tránsito fue la falta de señalización vial a cargo del INVÍAS y del municipio de Dosquebradas y la falta de iluminación en el sector, de cerramiento del puente, de señales de tránsito preventivas y mal diseño de la vía a cargo del INCO.

## 3. Trámite procesal

1) Mediante auto de 22 de enero de 2009, el Tribunal Administrativo de Risaralda admitió la demanda (fls. 53 – 54 cdno. 1).

2) El municipio de Dosquebradas se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que el hecho dañoso no ocurrió por la incuria, negligencia o imprudencia de dicha entidad en lo que respecta a la señalización vial o iluminación, pues, en el informe de accidente de tránsito no. 02-161059 se dejó constancia de que la vía no se encontraba en mal estado y poseía buena iluminación; propuso las excepciones de *i) falta de legitimación en la causa por pasiva*, dado que la vía en la que ocurrió el accidente de tránsito era de carácter nacional; *ii) inexistencia de la obligación demandada*, toda vez que no es la propietaria de la obra pública ni de la vía en la que se ejecutaba aquella; *iii) culpa exclusiva de la víctima*, debido a que el señor José Jesús López Serna no advirtió con prudencia las señales que *“por toda la vía anunciaban obras en construcción”* (fl. 106 cdno. 1).

3) El INVÍAS adujo que para la fecha del hecho dañoso no tenía a su cargo el mantenimiento de la infraestructura vial en la que ocurrió el accidente de tránsito, pues,

mediante la Resolución no. 03896 del 3 de octubre de 2003 dicha entidad le cedió al INCO el contrato de concesión no. 113 de 1997, por lo tanto, la competencia de esa avenida quedó a cargo del INCO (fls. 68 – 71 cdno. 1).

4) Por su parte, el INCO contestó la demanda de manera extemporánea (fls. 123 – 139 cdno. 1).

5) A su turno, el INVÍAS llamó en garantía a la compañía QBE Seguros SA con fundamento en la póliza no. 1200100000878 expedida el 4 de septiembre de 2006 (fls. 91 – 96 cdno. 1), solicitud que fue negada por auto del 20 de agosto de 2009 por cuanto no aportó prueba del certificado de existencia y representación legal de la entidad aseguradora (fls. 119 – 122 cdno. 1).

6) Vencido el período probatorio, el 29 de agosto de 2014 se corrió traslado por el término de diez (10) días para que las partes presentaran alegatos de conclusión y el Ministerio Público rindiera concepto (fl. 318 cdno. 2); la Agencia Nacional de Infraestructura -antes, INCO- formuló las excepciones de *i) falta de legitimación en la causa por pasiva*, pues, no tuvo a su cargo la ejecución de las obras de mantenimiento de la Avenida del Ferrocarril ni mucho menos la labor de señalización vial; *ii) inexistencia de responsabilidad patrimonial y administrativa*, porque cumplió con sus deberes contractuales de dirección, control y vigilancia y, por ende, se produjo la ruptura del nexo causal; *iii) culpa exclusiva de la víctima*, en tanto que la vía contaba con señalización e iluminación y, por ende, el señor José Jesús López Serna hizo caso omiso a aquellas; *iv) hecho de un tercero* porque, por un lado, el municipio de Dosquebradas tenía a su cargo el mantenimiento de la vía y, por otro, la Concesionaria Autopistas del Café SA era la encargada de la construcción, mantenimiento y ejecución del proyecto vial que se desarrollaba en aquella zona del país (fls. 320 – 332 cdno. 2).

7) La parte demandante y el INVÍAS reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del proceso (fls. 338 – 351 cdno. 2).

8) El Ministerio Público pidió que se negaran las pretensiones de la demanda, toda vez que la parte actora no aportó suficientes elementos de acreditación que permitieran endilgarle a las demandadas responsabilidad alguna por la muerte del señor José Jesús López Serna, con base en el siguiente razonamiento:

*“Respecto a la falla y al nexo causal, es pertinente precisar que si bien se aportó material probatorio, por cuanto no permite establecer su procedencia, lugares y persona que las tomó, circunstancias que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en casos de reparación directa son necesarias para permitir su mérito probatorio, (...).*

*De igual manera, brilla por su ausencia el dictamen pericial, a efectos de reconocer las fotografías o una inspección judicial que permitiera acreditar la falla alegada por los demandantes.*

*Así las cosas, no se dieron los presupuestos jurídicos para que se acreditara la falta o falla en el servicio por parte de (sic) las (sic) entidades (sic) demandadas, toda vez que, como se dijo, el régimen de responsabilidad aplicable para el asunto es el de la falla del servicio, y por ende, es la parte actora quien debe concurrir a suministrar los elementos de prueba con base en los cuales soporte o respalde los hechos que aduce, y las declaraciones y condenas que pretenda, razón por la cual esta agencia del Ministerio Público considera que las pretensiones de la demanda deberán ser negadas” (fls. 352-361 cdno. 1).*

#### **4. La sentencia de primera instancia**

El 13 de noviembre de 2014, el Tribunal Administrativo de Risaralda accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (fls. 363-357 cdno. ppal.) de acuerdo con las siguientes razones:

1) Respecto de la legitimación en la causa por pasiva, el *a quo* consideró que para el momento en el que acontecieron los hechos relacionados en la demanda (27 de noviembre de 2006) la Avenida del Ferrocarril del municipio de Dosquebradas ya no se encontraba bajo la dirección y mantenimiento del INVÍAS, por cuanto el 15 de diciembre de 2004 cedió su calidad de parte en el convenio interadministrativo celebrado con el referido ente territorial al INCO -hoy ANI-; como consecuencia de lo anterior, concluyó que dicho instituto no se encontraba legitimado en la causa por pasiva; en igual sentido, estimó que el municipio de Dosquebradas tampoco se encontraba legitimado porque de llegarse a probar una falta de señalización, mantenimiento y/o diseño del tramo vial, la entidad llamada a responder sería el INCO -hoy ANI-.

2) El siniestro en el cual perdió la vida el señor José Jesús López Serna se produjo por la falta de señalización, el mal diseño del trazado de la vía y la falta de seguridad del puente, razón por la cual se demostró el nexo de causalidad entre el daño y la omisión de la ANI, lo cual explicó de la siguiente manera:

*“Se tiene que por la avenida del Ferrocarril del municipio de Dosquebradas frente a los barrios Maracay y el Refugio en el puente por donde pasa la quebrada Los Frailes, no se evidenció que por parte de las entidades demandadas hubiesen advertido colocando sobre la vía y el puente señales de*

*tránsito, como reductores de velocidad, iluminación necesaria, barreras de seguridad, o alguna señal que indicara que la vía se reducía, pues de frente se encontraba un puente que no tenía iluminación y reflectivos que mostraran el desvío, por lo tanto, se observa que existía un riesgo para sus transeúntes vehiculares o peatones, pues faltó adoptar todas las medidas y señales que les indicaran y aminoraran las condiciones de peligro o impidieran su paso” (fl. 431 cdno. ppal.).*

3) De conformidad con lo anterior, se condenó a la ANI a la indemnización de los perjuicios materiales e inmateriales a favor de cada uno de los demandantes.

## **5. El recurso de apelación**

Inconforme con la anterior decisión, la ANI interpuso recurso de apelación (fls. 460 – 480 cdno. ppal.) en el cual manifestó, por una parte, que la Avenida del Ferrocarril se encuentra a cargo del ente municipal y, de otra, que con ocasión del convenio de cooperación suscrito entre el INCO -hoy ANI- y el municipio de Dosquebradas, este último manifestó su voluntad de participar en la construcción de la doble calzada de la citada avenida para lo cual dispuso una partida presupuestal que ascendió a los \$2.000'000.000; agregó que no existe suficiente material probatorio que permita endilgarle responsabilidad alguna a dicha agencia (fls. 460 – 480 cdno. ppal.).

## **6. Actuaciones de segunda instancia**

Admitido el recurso (fl. 519 cdno. ppal.), mediante proveído de 24 de junio de 2016 se corrió traslado para alegar de conclusión y se dispuso surtir el trámite previsto en el inciso segundo del artículo 59 de la Ley 446 de 1998 si el Ministerio Público llegara a solicitarlo (fl. 521 cdno. ppal.); las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación y, 3) condena en costas.

## 1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

Presentada la demanda oportunamente<sup>1</sup>, corresponde a la Sala determinar si en este caso la parte demandada es patrimonialmente responsable del fallecimiento del señor José Jesús López Serna quien, cuando conducía una motocicleta, perdió la vida, pues, cayó por el medio de un puente de doble vía ubicado en la Avenida del Ferrocarril del municipio de Dosquebradas (Risaralda).

La Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo de Risaralda accedió a las pretensiones de la demanda por considerar que el daño alegado en la demanda se produjo por la falta de señalización, el mal diseño del trazado de la vía y la falta de seguridad del puente, motivo por el cual se acreditó el nexo de causalidad entre el daño y la omisión de la ANI.

La providencia de primera instancia será revocada, dado que no se probó la relación de causalidad entre el daño y la actividad de la administración, pues, a partir del material probatorio allegado al proceso no se pudieron establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el hecho dañoso.

## 2. Análisis de la impugnación

En los términos del artículo 90 superior el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, de donde surgen los elementos que debe analizar el juzgador para verificar si hay lugar a la prosperidad de las pretensiones.

### 2.1 El daño antijurídico

El daño reclamado con la demanda se encuentra debidamente probado con el registro civil de defunción del señor José Jesús López Serna, en el cual se indicó que este ciudadano falleció el 27 de noviembre de 2006, como consecuencia de un *“trauma cerrado de tórax con estallido del callado de la aorta”*, según se desprende del informe técnico de necropsia médico legal no. 2006P-05030700803 (fl. 9 cdno. 1 y fls. 32-35 cdno. 4).

---

<sup>1</sup> El fallecimiento del señor José Jesús López Serna ocurrió el 27 de noviembre de 2006 según se desprende del registro civil de defunción respectivo, por lo que el término para presentar la demanda de reparación directa transcurrió entre el 28 de noviembre de 2006 y el 28 de noviembre de 2008; como la demanda se formuló el día 27 de noviembre de 2008 se impone concluir que se hizo de manera oportuna.

## 2.2 La imputación

En la demanda se explicó que la falla del servicio que se le atribuye a la parte accionada consiste en la supuesta falta de iluminación y de señalización preventiva en la avenida del Ferrocarril del municipio de Dosquebradas.

## 2.3 Régimen de responsabilidad patrimonial del Estado por accidentes de tránsito originados sobre una vía que no está debidamente señalizada y por la omisión en el cumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y recuperación de las carreteras

La Sección Tercera ha precisado que es necesario efectuar, de un lado, el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto<sup>2</sup>.

Así pues, se tiene que para predicar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por las deficiencias u omisiones en la señalización y mantenimiento de vías públicas es indispensable probar, además del daño, la falla en el servicio consistente en el desconocimiento de los deberes de la administración de vigilar la realización de las obras públicas, controlar el tráfico vehicular en calles y carreteras y prevenir los riesgos que dichas actividades generan<sup>3</sup>.

Advertido lo anterior, en el proceso se demostró lo siguiente:

1) El INVÍAS y la sociedad Autopistas del Café SA suscribieron el contrato de concesión no. 0113 de 1997 cuyo objeto consistió en realizar *“los estudios y diseños definitivos, las obras de rehabilitación y de construcción, la operación y el mantenimiento y la prestación de los servicios del proyecto vial Armenia-Pereira-Manizales”* (fl. 454 cdno. 1).

2) El 1º de julio de 2003, el INVÍAS y el municipio de Dosquebradas celebraron un convenio interadministrativo con el propósito de ejecutar *“una serie de obras en la avenida del Ferrocarril del municipio de Dosquebradas, con el fin de facilitar, entre otras cosas, la implementación del sistema de transporte masivo en dicha población”* (fl 455 cdno. 1).

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 27 de febrero de 2013, expediente 25285, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de noviembre de 2017, expediente 49775, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

3) Mediante Decreto 1800 de 26 de junio de 2003 se creó el INCO como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Transporte, cuyo objeto consistía en *“planear, estructurar, contratar, ejecutar y administrar los negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario”* (fl. 455 cdno. 1).

4) El 15 de diciembre de 2004, el INVÍAS cedió al INCO el convenio interadministrativo referido en el numeral 2 (fl. 456 cdno. 1).

5) El 21 de noviembre de 2005, el INCO y el municipio de Dosquebradas suscribieron un convenio de cooperación para *“la construcción de la segunda calzada de la avenida del Ferrocarril”* en dicho ente territorial (fls. 106-113 cdno. 2).

6) El 28 de agosto de 2006, el Inco y la sociedad Autopistas del Café SA celebraron un contrato adicional al contrato de concesión no. 113 de 21 de abril de 1997, con el fin de *“ejecutar por el sistema global fijo las obras complementarias de conformidad al alcance físico relacionado en el considerando no. 17 y definido en la cláusula tercera del presente contrato adicional y a su vez adicionar en valor”* el referido contrato (fls. 124-134 cdno. 2).

7) Según el informe de accidente de tránsito no. 02-161059, el 27 de noviembre de 2006, a las 12:13 am, en la Avenida Ferrocarril con calle 18, en el puente vía Maracay, el señor José Jesús López Serna sufrió un accidente cuando conducía la motocicleta marca Suzuki, de placa SKJ64; en este mismo documento se consignaron las siguientes características de la vía: *i) curva, ii) plana, iii) un solo sentido, iv) una calzada, v) doble carril, vi) asfaltada, vii) en buen estado, viii) con buena iluminación artificial y, ix) con controles de sentido vial y de velocidad; no se dejó constancia de la causa probable del accidente ni tampoco se “tomó prueba de alcoholemia porque el occiso quedó en el lugar de los hechos”* (fls. 10 – 11 cdno. 1), documento que no fue tachado de falso ni tampoco desvirtuado en el proceso.

A continuación se reproduce la copia del respectivo documento, cuyo texto no es del todo legible:

Expediente 66001-23-31-000-2009-00003-02 (54.606)  
Demandante: Octavio López Serna y otros  
Reparación directa – apelación de sentencia

**INFORME DE ACCIDENTE No. 02 161059**

1. OFICINA: 111616/110

2. GRAVEDAD:  CON MUERTOS  CON HERIDOS  SOLO DAÑOS

3. CLASE:  CHOQUE  CAIDA OCUPANTE  INCENDIO  VOLCAMIENTO  OTRO

4. LUGAR: Avenida Teniente del 19. Puente Urb. Elvira

4.1 LOCALIDAD O COMUNA: D/dos

5. FECHA Y HORA: 12/11/11 12:01:06

5.1 LOCALIDAD O COMUNA: D/dos

6. CARACTERÍSTICAS DEL LUGAR:  URBANA  DEPORTIVA  RURAL  B.4 DISEÑO

6.1 AREA:  MILITAR  DEPORTIVA  B.4 DISEÑO

6.2 SECTOR:  RESIDENCIAL  INTERSECCIÓN  INDUSTRIAL  VIA PEATONAL  COMERCIAL  PASO ELEVADO  ESCOLAR  PASO INFERIOR  PASO A NIVEL

6.3 ZONA:  PASO A NIVEL

7. CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍAS:  RECTA  CURVA  PLANO  PENDIENTE  CON BERMAS  CON ACERAS

7.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍAS:  RECTA  CURVA  PLANO  PENDIENTE  CON BERMAS  CON ACERAS

7.2 UTILIZACIÓN:  UN SENTIDO  DOBLE SENTIDO  REVERSIBLE  CICLOVA  CICLORUTA

7.3 CALZADAS:  UNA  DOS  TRES

7.4 CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍAS:  CUATRO  VARIABLE  LIND  DOS  TRES  CUATRO

7.5 MATERIAL:  ASFALTO  CONCRETO  AFIRMADO  TIERRA

7.6 ESTADO:  BUENO  CON HUECOS

7.7 CONDICIONES:  SECA  HUMEDA  MATERIAL SUELO  ACEITE

7.8 ILUMINACIÓN ARTIFICIAL:  A CON  SIN  BUENA  MALA

7.9 CONTROLES:  AGENTE  SEMAFORO OPERANDO  INTERMITENTE  CON DAÑOS  APAGADO  SEÑALES  PARE  CEDA EL PASO  NO GIRE  SENTIDO VIAL  NO ADELANTAR  VELOCIDAD  OTRA  NINGUNA

7.10 DEMARCACIÓN:  ZONA PEATONAL  LINEA DE PARE  LINEA CENTRAL  LINEA DE BORDE  LINEA DE CARRE  OTRA  NINGUNA

7.11 DISMINUIDA POR:  VEHICULO ESTACIONADO  ARBOL, VEGETACION  CONSTRUCCION  AVISOS, VALLAS  CASETA  POSTE

8. CONDUCTORES, VEHICULOS, PROPIETARIOS

8.1 CONDUCTOR: Jose Jesus Lopez Serna 19/12/70 14211118 18/12/35

8.2 VEHICULO: SIEN 16141 Suzuki AX100 210 10 15

8.3 PROPIETARIO: Clara Irma Martinez Bermudez 42101014516131

8.4 CONDUCTOR: Clara Irma Martinez Bermudez 42101014516131

8.5 SERVICIO Y NACIONALIDAD:  OFICIAL  PUBLICO  PARTICULAR  DIPLOMATICO  EXTRANJERO

8.6 SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL:  SI  NO

8.7 LUGAR DEL IMPACTO:

8.8 TOTAL VEHICULOS: 2

PERSONA RETENIDA SE NOTIFICA DE LOS DERECHOS (ART. 403 C.P.R)

**FIRMA CONFORMIDAD INFORME CONDUCTORES PARTICIPANTES**

**10. VICTIMAS: PASAJEROS Y PEATONES**

VICTIMA No.	10.1 APELLIDO, 2do. APELLIDO Y NOMBRE	10.2 SEXO	10.3 GRAVEDAD
		1 MASCULINO 2 FEMENINO	1 MUERTOS 2 HERIDOS
			<b>TOTAL VICTIMAS INCLU. CONDUCTORES</b>

**11. TESTIGOS**

No.	11.1 APELLIDO, 2do. APELLIDO Y NOMBRE	11.2 IDENTIFICACION No.	11.3 DIRECCION	11.4 TELEFONO	11.5 CIUDAD

**12. CAUSAS PROBABLES**

VEHICULO No. [ ] COD CAUSA [ ] VERSION COND. [ ]

**13. OBSERVACIONES** No se tomo prueba de alcoholismo porque el caso quedo en el lugar de los hechos.

**14. ANEXOS** Borrador de Quiqui S, Informe Ejemplar, Varios conductores y Vehiculos de la custodia, Fotos con octavio, Impresiones graficas.

FIEMES Y APELLIDOS: **Alfonso Hernandez Hernandez** PLACA: **00001723** CORRESPONDIO

FIRMA: **[Signature]** CIUDAD: **S.M.P.D.**

8) Sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que acaeció el hecho dañoso, obra la declaración del señor Rubén Darío Serna quien pese, a encontrarse en un conjunto residencial ubicado frente al lugar del accidente de tránsito, no observó el hecho dañoso; dicho ciudadano expresó lo siguiente:

**“PREGUNTADO: Teniendo en cuenta la relación de parentesco con los demandantes, sírvase manifestar si presencié usted el accidente sufrido por José Jesús López Serna en noviembre del año 2006. CONTESTÓ: En el momento del accidente yo estaba en el parqueadero del conjunto que queda al frente del sitio del accidente, el conjunto es Maracay, yo vivía allí para ese momento, pero no lo presencié, no vi cuando se accidentó pero sí estaba en el conjunto. PREGUNTADO: Cómo se enteró usted del accidente de José Jesús López. CONTESTÓ: Por un portero del conjunto que fue quien me informó antecitos de las doce, por ahí entre 11 y 45 y 12 y cuarto. (...). PREGUNTADO: Recuerda usted cómo eran las condiciones de la vía en el lugar donde se causó el accidente. CONTESTÓ: Las condiciones de la vía no eran las mejores porque en esa vía iniciando ese puente donde él se accidentó, por ahí dos o tres cuadras no era buena la iluminación, además el puente el cual hay unas fotos (sic) donde se aprecian otros... como unas torrecitas, pero las tenía en el otro extremo del puente, y al lado de la vía donde pasan los carros y las motos no hay nada, ni una señal, ni algo que proteja a cualquier persona que transite por esa vía lo cual por cualquier descuido, es algo que facilita cualquier accidente, que han ocurrido allí varios accidentes, lo cual yo mismo he visto. Mucha gente comentaba que esa parte era muy peligrosa, lo poquito que yo puedo dar testimonio de eso es que yo esa vía la conozco por la mañana cuando salía a trabajar y por la tarde cuando regresaba y de vez en cuando en el transcurso del día. (...)”** (fls. 36-41 cdno. 2 – se destaca).

9) El 22 de septiembre de 2010 -el accidente tuvo lugar el 27 de noviembre de 2006-, la Secretaría de Planeación del municipio de Dosquebradas expuso una serie de aspectos relacionados con la avenida del Ferrocarril, así:

*“1. ¿En qué fecha se construyó la vía denominada avenida el Ferrocarril en el municipio de Dosquebradas?”*

*R/ La primera calzada de la avenida del Ferrocarril fue construida en el año 1998.*

*2. ¿ A quién corresponde el mantenimiento de la misma?”*

*R/ Según convenio interadministrativo de fecha julio primero del 2003, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Dosquebradas, el instituto ejecutará a través del contrato de concesión 0113 de 1997, el diseño, construcción, operación y mantenimiento de una segunda calzada.*

*3. Si esta vía ha sido entregada en concesión y en caso afirmativo en qué fecha se entregó y a qué entidad.*

*R/ Esta vía fue entregada por el municipio de Dosquebradas al Instituto Nacional de Concesiones INCO, según acta de entrega y recibo de fecha diciembre 15 de 2004.*

*4. ¿Quién estaba encargado de mantenimiento de la vía por donde pasa la quebrada Frailes del 27 de noviembre de 2006?”*

*R/ Según la respuesta a la pregunta 2, el Instituto Nacional de Vías INVÍAS, sin embargo hay que tener en cuenta que esta entidad mediante la Resolución 003896 del 3 de octubre de 2003, cede al Instituto Nacional de Concesiones INCO el contrato 0113 de 1997, en cuyo objeto se encuentra*

**entre otros el mantenimiento de la segunda calzada de la avenida del Ferrocarril.**

5. ¿Quién construyó el puente que pasa sobre esa quebrada?

R/ El Área Metropolitana Centro Occidente.

6. ¿Desde qué fecha se habilitó el cruce a la derecha antes de llegar al puente que cruza con la quebrada Frailes?

R/ Para este ítem, esta Secretaría no tiene marco de referencia para establecer fechas exactas, toda vez que la habilitación de este cruce lo realizó en su momento el constructor” (fls. 46-47 cdno. 2 – se destaca).

De igual forma, la referida entidad certificó lo siguiente:

*“Por medio de la presente, me permito dar respuesta al oficio de la referencia en el cual solicita certificar, cuál era la entidad propietaria de la avenida del Ferrocarril y la entidad responsable de su mantenimiento y conservación para el 27 de noviembre de 2006. **La avenida del Ferrocarril tiene como propietaria a la Alcaldía de Dosquebradas, sin embargo, hay que tener en cuenta que según convenio interadministrativo de fecha julio primero del 2003, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Dosquebradas, el instituto ejecutará a través del contrato de concesión 0113 de 1997 el diseño, operación y mantenimiento de la vía existente de la avenida del Ferrocarril; y el diseño, construcción, operación y mantenimiento de una segunda calzada de la misma avenida** (fl. 48 cdno. 2 – negrillas de la Sala).*

10) El 5 de octubre de 2010, el INCO dio respuesta a un cuestionario remitido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, en los siguientes términos:

*“1. Si esa entidad era la encargada del mantenimiento de la vía denominada avenida del Ferrocarril en el municipio de Dosquebradas para el día 27 de noviembre de 2006, en caso afirmativo, qué convenio se suscribió con el municipio de Dosquebradas o con el Instituto Nacional de Vías.*

*R/ Al respecto manifestamos que la vía denominada del Ferrocarril fue entregada en concesión al Concesionario Autopistas del Café SA, según lo estipulado en el adicional no. 1 al contrato de concesión no. 0113 de 1997, de fecha 16 de junio de 2000, en el cual se incluyó en el proyecto de concesión la intervención de la avenida del Ferrocarril de Dosquebradas en los siguientes términos:*

*‘Incluir dentro del alcance del objeto contractual, las siguientes obras: Diseño, rehabilitación, operación y mantenimiento de la calzada existente de la avenida del Ferrocarril en el municipio de Dosquebradas, en el sector comprendido entre la abscisa K0+450 (K0+000, ubicado en el estribo norte del viaducto César Gaviria) en el cruce de la misma vía con la Avenida Simón Bolívar (La Romelia) (K5+700 equivalente al K4+800 de la avenida del Ferrocarril’.*

2. Quién construyó el andén existente antes del puente.

*R/ Se deduce del texto de la solicitud relacionada en el numeral 3, que es el andén que existe antes del puente de la quebrada Frailes; teniendo en cuenta lo anterior informamos que el andén fue construido por el concesionario*

*Autopistas del Café en virtud de lo estipulado en el adicional no. 1 al contrato de concesión no. 0113 de 1997, de fecha 16 de junio de 2000 y mediante otrosí al contrato de concesión no. 0113 de 1997 celebrado entre el Instituto Nacional de Concesiones INCO y el concesionario Autopistas del Café SA del 15 de junio de 2005, en la cláusula quinta, párrafo tercero. Programa de inversiones: Tramo 5. Otras obras. Avenida del Ferrocarril.*

3. Desde qué fecha se habilitó el cruce a la derecha antes de llegar al puente de la quebrada Frailes (en sentido Pereira-Santa Rosa de Cabal).

*R/ Nos permitimos informar que en la avenida del Ferrocarril (en sentido Pereira-Santa Rosa de Cabal), antes de llegar al puente la quebrada Los Frailes, no se ha habilitado un cruce a la derecha, como lo expresa la solicitud.*

*En el sitio referenciado, entre finales del mes de septiembre e inicios del mes de octubre de 2005, se habilitó por parte de la firma concesionaria el acceso desde la calzada existente de la avenida del Ferrocarril hacia el tramo de la nueva segunda calzada que construyó el concesionario en aquella época. Es necesario resaltar que en el acceso que se habilitó no se presentaban CRUCES de tráfico. El acceso habilitado permitía a los usuarios que transitaban desde Pereira hacia Santa Rosa, acceder a la nueva calzada en donde los vehículos podían transitar en el mismo sentido para ambos carriles, lo que aportaba seguridad a los usuarios de la vía concesionada” (fls. 92-93 cdno. 2).*

11) Por su parte, el 11 de febrero de 2013, el Instituto Nacional de Vías certificó lo siguiente:

*“(…) me permito certificar que la entidad propietaria de la avenida del Ferrocarril del municipio de Dosquebradas es la nación colombiana, municipio de Dosquebradas y la entidad responsable de su conservación y mantenimiento para el día 27 de noviembre de 2006 era el Instituto Nacional de Concesiones -INCO-, actualmente Agencia Nacional de Infraestructura ANI, a través del Concesionario Autopistas del Café. (...)” (fl. 193 cdno. 2 – negrillas adicionales).*

12) En el trámite de primera instancia se recepcionó el testimonio del señor José Arturo Valencia Velásquez quien, en calidad de líder comunitario de la Comuna Tres – barrio Campestre del municipio de Dosquebradas manifestó lo siguiente:

*“PREGUNTADO: Diga al despacho si usted conoce el puente que se encuentra ubicado en la avenida del Ferrocarril en el municipio de Dosquebradas, frente a los barrios Maracay y el Refugio, por donde pasa la quebrada Frailes, en caso afirmativo, ¿Cuánto hace que conoce ese sitio? CONTESTÓ: Lo conozco hace muchos años desde que estoy en el barrio el Campestre hace 20 años. El puente fue remodelado totalmente por las entidades encargadas de esta obra y desde el inicio cambiado de carril dejaron unos huecos hondos, sin ninguna señalización de peligro o señal preventiva y de riesgo para el tráfico automotor y peatonal. (...). **El problema principal de esa avenida desde el principio, desde que iniciaron la remodelación ha sido la señalización, los tres entes que tienen a cargo esta obra, pensaron en la obra, más no en la seguridad de las personas.** PREGUNTADO: Sírvase decir al despacho cómo era el estado de iluminación, hace 4 años atrás en el puente por donde pasa la quebrada Frailes, en la avenida del Ferrocarril. CONTESTÓ: Nula, una que otra lamparita que no alcanza a iluminar el puente y debido a esta*

**oscuridad se presentaban accidentes y atracos allí, y en esa época le mandamos oficios a alumbrados públicos de Dosquebradas pidiendo la iluminación del sector, pero, nos respondían que ellos no podían hacer nada hasta que se culminara la obra. Personalmente, como dignatario de la Junta de Acción Comunal, me tocó enviar oficios a la Autopista del Café pidiendo la iluminación, y ahora hace poco colocaron unas lámparas en ese sitio, pero ya había pasado lo que tenía que pasar. (...)**” (fl. 150 cdno. 2 – negrillas adicionales).

13) En los folios 20 a 21 del cuaderno 1, 223 a 224 y 350 a 351 del cuaderno 1-1 del expediente obra un conjunto de fotografías en las cuales se aprecia una vía pública que presuntamente correspondería al lugar del referido accidente de tránsito; no obstante, no existe certeza de la fecha en que fueron captadas ni mucho menos se tiene conocimiento acerca de quién tomó las referidas imágenes ni tampoco del lugar y municipio al que corresponden. Sin embargo, el señor Rubén Darío Serna en su declaración expresó que dicho material fotográfico correspondía al sitio de los hechos narrados en la demanda, así:

**“PREGUNTADO: En respuesta anterior usted hizo referencia a unas fotos, sírvase manifestar al despacho si se trata de las fotografías visibles a folios 20 y 21 del cuaderno 1, y 223 y 224 del cuaderno 1-1 que se le ponen de presente. CONTESTÓ: Efectivamente, en la fotografía visible a folio 20 parte inferior, folio 1, se puede apreciar la baranda a mi mano derecha, lo cual en la punta está doblada porque en meses anteriores un amigo mío tarde de la noche se estrelló contra ella en una camioneta. Después de ese accidente, del de mi tío, unos días después resultaron pintadas las barandas. PREGUNTADO: Sírvase manifestar si las condiciones de la vía en cuanto a las señales que aparecen demarcadas en el piso, en las fotografías del folio 20, son las mismas o estaban presentes el día del accidente. CONTESTÓ: Sí señor, son las mismas, pero como se puede apreciar en la foto y uno que anda normalmente, estas señales y aquí las que muestra el puente no están muy nítidas, muy claras, porque aquí también tiene unas líneas que demarcan, pero no están muy claras, las señales sí están, pero como se puede ver en la del puente no están bien demarcadas”** (fls. 38- 39 cdno. 2 – se destaca).

En ese contexto probatorio, la Sala de Decisión considera que aun cuando está plenamente acreditado el daño reclamado en la demanda, lo cierto es que a partir del material probatorio que obra en el expediente no se acreditaron de modo específico, integral y fidedigno las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acaeció el hecho dañoso, tal como se explica a continuación:

1) En el informe de accidente de tránsito se dejó constancia de que el lugar del accidente contaba con buena iluminación artificial, sin embargo no hizo referencia alguna a la causa probable del hecho dañoso ni mucho menos se dejó constancia de la supuesta falta de señalización en la Avenida del Ferrocarril; aunado a ello, la Sala no pasa por alto el hecho de que el croquis que se levantó luego del suceso es de difícil lectura, lo cual le impide

tener un claro y preciso conocimiento de los motivos que originaron el accidente en el cual perdió la vida el señor José Jesús López Serna.

2) A su turno, en el expediente reposa una declaración rendida por el señor Rubén Darío Serna quien, de manera expresa, sostuvo que a pesar de encontrarse cerca del sitio del accidente, no observó el preciso instante en el que aquel ocurrió, razón por la cual no se trata de un testigo presencial que pudiera dar fe de los detalles en que la víctima se accidentó.

3) Si bien las declaraciones de los señores Rubén Darío Serna y José Arturo Valencia Velásquez son coincidentes en afirmar que para la época de los hechos no había suficiente iluminación y/o iluminación en la Avenida del Ferrocarril, lo cierto es que tales afirmaciones no encuentran un debido respaldo en el material probatorio, máxime cuando el informe de accidente de tránsito dejó constancia de que el sector aludido contaba con buena iluminación artificial y con controles de sentido vial y de velocidad.

4) Sin perjuicio de lo anterior, en gracia de discusión, si estuviera debidamente probada la falta de iluminación y señalización de la avenida del Ferrocarril, esa sola circunstancia por sí sola resulta insuficiente para probar la relación causal entre aquella y la caída de la víctima en un hueco, pues, para tal efecto era necesario contar con ciertas fuentes de información que refirieran las condiciones particulares de la vía para el momento en que ocurrió el accidente, así como también las circunstancias de visibilidad, las posibilidades que habría tenido el conductor de evitar caer en el hueco con reducción de la marcha o con un cambio en la trayectoria de su recorrido, aspectos que no fueron demostrados en el proceso de la referencia.

5) En cuanto a las fotografías aportadas con la demanda, se advierte que a partir de estas solo se puede observar el registro de unas imágenes de una vía pública, pero, no existe certeza de la fecha de su captación ni tampoco la autoría de tales registros, condiciones en las cuales no es posible establecer las reales condiciones de la vía en las precisas fecha y hora en las que ocurrió el accidente automovilístico al que se refieren los hechos de la demanda.

6) De conformidad con lo expuesto, para la Sala el daño no es imputable a la parte demandada debido a que no se demostró la acción u omisión en el cumplimiento de sus funciones y deberes normativos ya que, de la valoración ponderada y en conjunto de los

elementos materiales probatorios, no se pudo tener certeza acerca de las circunstancias en las que ocurrió el accidente, pues, el croquis no cuenta con la suficiente legibilidad, los testimonios no proporcionaron detalles de cómo ocurrió el hecho y las fotografías no fueron suficientes para esclarecer lo que realmente sucedió.

7) En síntesis, la parte actora no cumplió la carga probatoria prevista en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil y, en consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **3. Condena en costas**

En atención a que para el momento en el cual se dicta este fallo la Ley 446 de 1998 en el artículo 55 indica que solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente, como en el *sub lite* ninguna de aquellas se comportó de esa manera no habrá lugar a su imposición.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA -SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

### **F A L L A :**

**1º) Revócase** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 13 de noviembre de 2014 y, en su lugar, **niéganse** las pretensiones de la demanda.

**2º) Abstiénese** de condenar en costas en esta instancia.

*Expediente 66001-23-31-000-2009-00003-02 (54.606)*  
*Demandante: Octavio López Serna y otros*  
*Reparación directa – apelación de sentencia*

**3º)** Ejecutoriada esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las respectivas constancias secretariales de rigor.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
**Presidente de la Subsección**

**Aclara voto**  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ.**  
**Magistrado**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**

*La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*