

**EXCEPCIONES – Falta de legitimación en la causa por pasiva. Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías Invías / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA – Ministerio de Transporte / MINISTERIO DE TRANSPORTE – Falta de legitimación en la causa por pasiva. Configuración**

El Tribunal Administrativo de Risaralda declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio del Transporte, por estimar que la construcción, mantenimiento y señalización de las vías nacionales le corresponde al INVÍAS y no al citado Ministerio. La Sala comparte la decisión anterior, pues, según el Decreto 2171 de 1992, aplicable para la época de los hechos, al Ministerio del Transporte le correspondía la coordinación y articulación general de las políticas de los organismos y dependencias que integraban el sector transporte, conforme a las orientaciones del Gobierno Nacional. Dicho decreto ordenó, además, la reestructuración del Fondo Vial Nacional, el cual se convirtió en el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte y encargado de la construcción, conservación, mantenimiento y señalización de las vías. (...) teniendo en cuenta que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas estuvo a cargo del INVÍAS, al igual que lo está su mantenimiento, resulta ajustada a derecho la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Transporte.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 2171 DE 1992**

**EXCEPCIONES – Falta de integración del contradictorio. Instituto Nacional de Vías Invías y Municipio de Pereira / MUNICIPIO DE PEREIRA – Falta de integración del contradictorio. No se configuró / LITISCONSORCIO NECESARIO – La concurrencia o participación plural de autores en el daño no lo configura**

En cuanto a la excepción de falta de integración del contradictorio, propuesta por el INVÍAS, ya que el Municipio de Pereira no fue vinculado al proceso, la Sala comparte la decisión del Tribunal que la negó, si se tiene en cuenta que los cuestionamientos de la parte actora estuvieron dirigidos a obtener la declaratoria de responsabilidad de la administración por los daños causados como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, obra que, como se vio, fue ejecutada por el INVÍAS, el cual goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y, por ende, con capacidad suficiente para comparecer por sí mismo al proceso. En este

punto, es indispensable tener presente que la concurrencia o participación plural de autores en el daño no configura un litisconsorcio necesario, pues la responsabilidad patrimonial puede ser atribuida o imputada, si el caso lo permite, a todos aquellos sujetos de derecho que hayan concurrido causalmente a la producción del daño, caso en el cual, la consecuencia es la declaratoria de responsabilidad solidaria, en aplicación del precepto legal que señala que todo daño que pueda ser atribuido a dos o más sujetos de derecho origina una responsabilidad de naturaleza solidaria en la obligación indemnizatoria, según los términos del artículo 2344 del Código Civil. Tal consecuencia, sin embargo, no implica que la demanda deba dirigirse forzosamente contra todos los causantes del perjuicio, puesto que la víctima del daño puede optar por perseguir únicamente a uno de ellos o a todos, simultáneamente. Lo anterior pone de presente que, si el daño por el cual se demanda puede ser atribuido a dos o más sujetos de derecho, la única consecuencia que de allí se sigue es la posibilidad de que la responsabilidad sea solidaria, atributo éste que legitima al acreedor para perseguir a los varios deudores solidarios, de manera conjunta, o a cualquiera de ellos, a su arbitrio, según lo indica el artículo 1571 del Código Civil.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CIVIL – ARTICULO 1571 / CODIGO CIVIL – ARTICULO 2344

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO – Daño de bien inmueble por la construcción del viaducto Pereira Dosquebradas / REGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE – Régimen de responsabilidad objetivo de daño especial / REGIMEN OBJETIVO DE DAÑO ESPECIAL – Noción. Definición. Concepto / REGIMEN OBJETIVO DE DAÑO ESPECIAL – Configuración**

Para la Sala, lo manifestado por los testigos merece plena credibilidad, por su espontaneidad, claridad y coherencia y porque no se advierte en ellos la intención de beneficiar o perjudicar a alguien en particular, además que su dicho está respaldado con otros medios de prueba, que dan cuenta de la difícil situación que debieron sobrellevar los demandantes como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, pues es evidente que la casa de los actores quedó ubicada debajo del puente y, por lo tanto, se convirtió en destinataria de toda clase de objetos, que son arrojados desde lo alto, causando daños a la vivienda. A lo anterior se suma el hecho de que los habitantes de la calle escogieron la parte baja del puente como su lugar de habitación, lo que incrementó notablemente la inseguridad y el desaseo en el sector, del mismo modo que se incrementaron los suicidios de quienes deciden acabar con su vida saltando al vacío, con el agravante de que algunos cuerpos caen a escasos metros de la vivienda de

los demandantes. No obstante que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, a cargo del INVÍAS, trajo grandes beneficios para la colectividad en general, en tanto contribuyó al desarrollo de la región, al mejoramiento ostensible del tránsito vehicular y a la disminución en el tiempo de recorrido entre uno y otro lugar, ello produjo también innumerables inconvenientes para un pequeño sector de la población, como es el caso de los habitantes del barrio Bavaria de la ciudad de Pereira, entre ellos los demandantes, pues, como quedó visto, la obra pública no sólo depreció el valor comercial del inmueble que habitaban, al punto que no fue posible –al menos no hasta cuando se recibieron los testimonios rendidos dentro del proceso- arrendarlo ni venderlo, por ningún precio, sino que, además, se afectó dramáticamente su modus vivendi, tanto que se vieron obligados a marcharse de ese lugar. En aquellos eventos en los cuales los administrados sufren daños como consecuencia del proceder legítimo de las autoridades públicas, la jurisprudencia de esta Corporación ha declarado la responsabilidad de la administración con fundamento en el régimen objetivo de daño especial, es decir, cuando la conducta desarrollada por la autoridad pública es lícita, regular, ajustada al ordenamiento jurídico y, sin embargo, causa un daño, pues en tal caso surge la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados bajo el entendido de que una situación de esa naturaleza denota un claro desequilibrio en las cargas públicas que no tienen por qué soportar los administrados, en cuanto a que una o varias personas en particular han sufrido un detrimento en aras del interés común o colectivo. (...) Evidenciado, como está, que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas les produjo a los demandantes un daño anormal, excepcional y superior al que normalmente deben soportar los ciudadanos, en general, en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, la demandada deberá indemnizar los perjuicios causados, de modo que la Sala revocará la sentencia de 7 de diciembre de 2001, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda negó las pretensiones de la demanda.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre elementos de configuración del régimen objetivo de daño especial, consultar sentencia de 25 de abril de 1997, exp. 10392

**LIQUIDACION DE PERJUICIOS – Perjuicio material / PERJUICIO MATERIAL – Desvalorización de inmueble por la construcción del viaducto Pereira Dosquebradas / DICTAMEN PERICIAL – Objeción por error grave / OBJECION POR ERROR GRAVE DEL DICTAMEN PERICIAL – Improcedencia**

La parte actora objetó por error grave el anterior dictamen pericial, con fundamento en que éste no tuvo en cuenta los diferentes factores que

incidieron en la desvalorización del predio, como lo son la desaparición del barrio Bavaria, la pérdida del concepto 'residencial', la escasa o nula demanda de casas para la compra, la inseguridad del sector, el exceso de flujo vehicular, los niveles elevados de contaminación, el ruido, los objetos arrojados desde el puente que causan daños en las casas, el incremento de los suicidios, etc. Es evidente, según dijo, que los peritos únicamente analizaron las condiciones físicas del inmueble y no la problemática del sector ocasionada a raíz de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, "que ha generado una notable minusvalía, muy superior a la que ellos señalan como DESVALORIZACIÓN ACTUAL DEL INMUEBLE". Aseguraron que el dictamen carece de rigor científico y técnico, pues es evidente que el inmueble afectado quedó costando muchísimo menos del valor que señalaron los peritos, de modo que deberá decretarse un nuevo dictamen, a fin de establecer "la disminución del precio y la rentabilidad del inmueble de los demandantes debido a la construcción del viaducto". A su turno, el INVÍAS formuló varias observaciones a la objeción del dictamen pericial presentada por los demandantes, pues, a su juicio, no es cierto que la zona ubicada debajo del viaducto Pereira-Dosquebradas se hubiera depreciado, pues las fotografías aportadas al proceso muestran que el inmueble de los actores no está ubicado debajo del puente; tampoco es cierto que haya desaparecido el barrio Bavaria o que éste hubiese dejado de ser residencial, como lo afirman los actores. En cuanto a la inseguridad del sector, manifestó que no se trata de una situación exclusiva del barrio Bavaria, sino de todo el Municipio de Pereira. En relación con los factores que deterioran las condiciones ambientales de la zona, aseguró que antes de la construcción del viaducto existían vías que atravesaban el barrio Bavaria, y que después de la obra disminuyó rotundamente el tráfico vehicular por la zona, de modo que se redujo el ruido y la polución en el sector. En cuanto a las personas que se suicidan, arrojándose desde el puente, resaltó que ello es un asunto del resorte de las autoridades administrativas y no del INVÍAS. Por último, dicha entidad sostuvo que debía tenerse en cuenta la información aportada por los peritos en torno al parque lineal que tenía proyectado construirse en el barrio Bavaria, pues ello necesariamente incrementaría la valorización de los inmuebles aledaños y el mejoramiento de las condiciones ambientales de la zona. Mediante auto de 14 de diciembre de 2000, el Tribunal Administrativo de Risaralda negó la objeción al dictamen pericial formulada por los actores, al considerar que no se demostró el error grave en el que habrían incurrido los peritos, por lo que se abstuvo de decretar uno nuevo.

**LIQUIDACION DE PERJUCIOS – Perjuicio material / PERJUCIO MATERIAL – Desvalorización de inmueble por la construcción del**

**viaducto Pereira Dosquebradas / PERJUICIO MATERIAL – Tasación. Fórmula. Cálculo**

A efectos de establecer el valor de los perjuicios causados por la desvalorización del inmueble afectado con la obra pública, la Sala acogerá el anterior dictamen, pues los peritos establecieron que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas depreció el valor de los inmuebles ubicados en el barrio Bavaria y, para calcular la desvalorización sufrida por dicho predio, los expertos tomaron como patrón de comparación el precio del metro cuadrado existente en ese lugar antes y después de la construcción de la obra pública, como era lo lógico. Así, todo indica que el incremento de la inseguridad en el barrio Bavaria, la caída de objetos sobre las casas, los suicidios de las personas que se arrojan desde el puente, el aumento del ruido, la contaminación y demás inconvenientes sufridos por los demandantes son factores que se originaron por la construcción de la obra pública a cargo del INVÍAS y que, sin duda, contribuyeron a la desvalorización del predio de éstos en el valor establecido por los peritos en el dictamen, de modo que la Sala lo tendrá en cuenta, a fin de establecer el monto de los perjuicios causados. Según el dictamen pericial, antes de la construcción del viaducto, el predio ubicado en la cra. 3 bis No. 9-66 tenía un valor de \$83'615.400; sin embargo, después de la obra pública el valor era de \$50'676.000. Es decir, dicho predio sufrió una desvalorización de \$32'939.400. Aplicando la fórmula utilizada para actualizar la renta, se tiene que la renta actualizada (Ra) es igual a la renta histórica (\$32'939.400) multiplicada por la cifra que arroja dividir el índice de precios al consumidor del mes anterior a esta la sentencia por el índice de precios al consumidor vigente en el mes en el cual los peritos presentaron el dictamen pericial, esto es, 11 de septiembre de 2002: (...) Cabe aclarar que, si bien se mencionó en la demanda que el señor Jaime Humberto Navia se vio obligado a cerrar su negocio de pintura que funcionaba en el inmueble afectado, aseveración que se encuentra respaldada por algunos de los testigos citados, lo cierto es que los actores únicamente solicitaron perjuicios materiales por la depreciación comercial del predio, pero ninguna pretensión formularon por el cierre del citado taller de pintura, de tal suerte que la Sala no hará pronunciamiento alguno al respecto.

**LIQUIDACION DE PERJUICIOS – Perjuicio moral / PERJUICIO MORAL - Daño de bien inmueble por la construcción del viaducto Pereira Dosquebradas / TASACION DEL PERJUICIO MORAL – Inaplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980 /PERJUICIO MORAL - Tasación / TASACION PERJUICIO MORAL - Pauta jurisprudencial. Se fija en salarios mínimos legales mensuales vigentes**

Los actores solicitaron, por dicho concepto, el equivalente en pesos a 2000 gramos de oro para cada uno de ellos, pues la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas afectó radicalmente su modus vivendi, sufriendo un profundo stress, al punto que debieron marcharse a otro lugar a pagar arrendamiento, debido a los quebrantos de salud de la señora Miriam López de Navia, a que alude la certificación expedida el 14 de agosto de 2000 por el médico internista (...) Cabe resaltar que el documento anterior fue aportado al proceso durante la diligencia de testimonio que rindió uno de los declarantes, en la cual se encontraba presente la apoderada de la parte demandada, quien lo objetó, por estimar que la persona que lo aportó no era la indicada para ello y porque, además, no era el momento procesal para su incorporación al plenario. La Sala valorará dicho documento, ya que obra en copia auténtica y fue allegado por uno de los testigos que declaró en el proceso; además, se trata de un documento privado emanado de un tercero y, de conformidad con el numeral 2 del artículo 277 del C.P.C., “los documentos privados de contenido declarativo provenientes de terceros, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación”. En el sub lite, la entidad demandada no formuló solicitud alguna de ratificación del documento mencionado, de modo que el mismo resulta idóneo para demostrar los quebrantos de salud de la señora Miriam López de Navia. Adicionalmente, lo consignado en dicho documento se encuentra debidamente respaldado con prueba testimonial, razón por la cual se le da plena credibilidad. Así, no hay duda que la construcción de la obra pública les produjo a los demandantes un estado de angustia y zozobra, que repercutió en su estado anímico y emocional y también en su salud, como en el caso de la señora López de Navia, de modo que la Sala condenará a la demandada a pagar a los actores perjuicios morales. En cuanto se refiere a la cuantía de la indemnización de este perjuicio inmaterial, debe recordarse que, de conformidad con lo expresado en sentencia del 6 de septiembre de 2001, esta Sala abandonó el criterio según el cual se estimaba procedente la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980, para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicios morales; se consideró, en efecto, que la valoración de dicho perjuicio debe ser hecha por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio y sugirió la imposición de condenas por una suma de dinero equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que aquél se presente en su mayor grado de intensidad. Dado que se encuentra acreditado en el plenario que la señora Miriam Stella Navia López es la propietaria del inmueble afectado, en el que vivían su señora madre, Miriam López de Navia, y su hermano, Humberto Navia López, y que todos ellos resultaron afectados como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, la Sala condenará a la demandada a pagar la suma de 30 salarios mínimos legales vigentes para cada uno de ellos.

**NOTA DE RELATORIA:** Para establecer el monto de la indemnización por perjuicios morales se tendrá en cuenta la pauta jurisprudencial que ha venido sosteniendo la Corporación desde la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes números 13232 y 15646, Consejero Ponente doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez, donde se estableció que la tasación de dichos perjuicios se fijará en salario mínimos mensuales legales vigentes, en aplicación del arbitrio iuris

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil doce (2012)

**Expediente: 66001-23-31-000-1998-00284-01(22380)**

**Actor:** Jaime Humberto Navia López y otros

**Demandados:** Nación-Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, INVÍAS

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia de 7 de diciembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, en cuanto en ella se decidió lo siguiente:

“1. Prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesto (sic) por la Nación (Ministerio de Transporte).

“2. No prospera la excepción de carencia de integración del contradictorio, planteada por el Invías.

“3. Se niegan las súplicas de la demanda (folios 249 a 261, cuaderno 3).

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 La demanda

El 14 de mayo de de 1998, los actores<sup>1</sup>, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron que se declararan responsables a la Nación-Ministerio de Transporte y al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, obra que fue inaugurada el 19 de noviembre de 1997 (folios 17 a 26, cuaderno 2).

Manifestaron que su casa quedó ubicada debajo de dicha obra, razón por la cual deben soportar la contaminación y el ruido permanente de los vehículos, el riesgo de que alguno les caiga encima o, como ha ocurrido en otras ocasiones, que objetos arrojados desde el puente caigan sobre el techo de la casa y produzcan daños. Aseguraron que la construcción de la obra pública incrementó considerablemente la inseguridad y los malos olores en el sector, pues muchos indigentes se fueron a vivir debajo del viaducto; además, éste se convirtió en el lugar escogido por los suicidas para acabar con sus vidas, con el agravante de que algunos cuerpos caen a escasos metros de la casa.

Señalaron que, si bien la construcción del viaducto produjo beneficios para la colectividad en general, a ellos los perjudicó enormemente, no sólo por la desvalorización que sufrió el inmueble, sino porque su tranquilidad se vio fuertemente afectada, particularmente la de la señora Miriam López de Navia, por su avanzada edad, al punto que viene padeciendo varios quebrantos de salud. Dicha situación afectó, igualmente, al señor Jaime Humberto Navia, quien debió cerrar el taller de pintura que funcionaba en su casa ante el incremento considerable de la inseguridad en el sector. Agregaron que, a raíz de la demolición de varias casas, la

---

<sup>1</sup> El grupo demandante está conformado por: Miriam Stella Navia López, Miriam López de Navia y Jaime Humberto Navia López.

unidad del barrio Bavaria desapareció y que muchos de los inmuebles del sector fueron adquiridos por la demandada, para la construcción del viaducto, menos el de ellos, no obstante que les habían prometido que se lo iban a comprar.

A su juicio, las demandadas deben responder solidariamente, a título de daño especial, porque la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas produjo un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas que les causó innumerables daños y perjuicios, pues el INVÍAS fue el que construyó la obra con su patrimonio, mientras que el Ministerio del Transporte, como gestor de las políticas en esa materia, participó económicamente para llevarlas a cabo.

Por concepto de perjuicios morales, los actores solicitaron una suma equivalente a 2000 gramos de oro para cada uno de ellos y el equivalente a 7000 gramos de oro, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, por la desvalorización que sufrió el predio, para la señora Miriam Stella Navia López (folio 70, cuaderno 2).

El 1 de junio de 1998, el Tribunal Administrativo de Risaralda inadmitió la demanda y les concedió a los actores 5 días para subsanar algunos aspectos formales de la misma (folios 28, 29, cuaderno 2). El 14 de julio del mismo año, el Tribunal admitió la demanda y ordenó que se notificara a las enjuiciadas (folios 62, 63, cuaderno 2).

Previo a que se surtiera la notificación, los actores sustituyeron la demanda, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 88 del C.P.C., a fin de precisar algunos aspectos relacionados con la legitimación en la causa por pasiva y las pretensiones, que no modificaron en nada lo sustancial de la demanda inicial (folios 64 a 74, cuaderno 29).

## **1.2. La contestación de la demanda**

El 26 de agosto de 1998, el Tribunal admitió la sustitución de la demanda y ordenó que se notificara el auto admisorio a las demandadas y al Ministerio Público (folio 76, cuaderno 2).

1.2.1 El Ministerio del Transporte se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que dicha entidad no tiene a su cargo ni la construcción ni la conservación de las carreteras nacionales. Señaló que el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, fue el que contrató la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, siendo aquél el propietario de la obra y, por lo tanto, el llamado a responder por los eventuales daños y perjuicios causados a los demandantes (folios 88 a 91, cuaderno 2).

1.2.2. El Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, solicitó que se despacharan negativamente las pretensiones de la demanda, pues, a su juicio, a dicha entidad no le compete la seguridad del sector donde fue construida la obra pública, ya que tal obligación está radicada en cabeza de las autoridades locales, de tal suerte que no está obligado a responder por los actos de vandalismo, suicidios y hurtos ocurridos en ese lugar. Propuso como excepción la de no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios, en consideración a que el Municipio de Pereira no fue vinculado al proceso, cuando en realidad era a éste al que le correspondía velar e implementar las medidas de seguridad necesarias, a fin de proteger a los ciudadanos que habitan cerca al viaducto Pereira-Dosquebradas (folios 107 a 112, cuaderno 2).

### **1.3 Los llamamientos en garantía**

En escritos separados, el INVÍAS llamó en garantía: 1) a la Constructora Andrade Gutiérrez S.A. y Walter Bau A.G., en virtud del contrato de obra pública 282 de 1994, cuyo objeto era la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas; 2) al consorcio T.C.T.H., conformado por las firmas T.P.L. Technologie Progetti Lavori

S.P.A., Consultores Técnicos y Económicos S.A., Tecnichee Consulenze Nell Ingegnería Civile e Hidrociviles Ltda., en virtud del contrato 530 de 1994, cuyo objeto era la consultoría, asesoría e interventoría técnica administrativa de las obras de construcción de la solución vial Pereira-Dosquebradas; y 3) a la compañía de seguros La Previsora S.A., en virtud de la póliza de responsabilidad civil extracontractual 00158281 (folios 113, 114, 144, 156 a 169, cuaderno 2).

Mediante auto de 23 de octubre de 1998, el Tribunal Administrativo de Risaralda admitió el llamamiento en garantía contra la aseguradora La Previsora S.A. y lo negó respecto de la Constructora Andrade Gutiérrez S.A. y Walter Bau, porque no estaban reunidos los requisitos que consagra el Código de Procedimiento Civil, y del Consorcio T.C.T.H., porque no se aportó al proceso copia del contrato 530 de 1994 (folios 171 a 173, cuaderno 2).

El INVÍAS recurrió la decisión anterior y, mediante auto de 12 de agosto de 1999, la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó parcialmente el auto impugnado y admitió el llamamiento en garantía contra la Constructora Andrade Gutiérrez S.A. y Walter Bau, por estimar que fue ésta la que construyó el viaducto Pereira-Dosquebradas, en virtud del contrato de obra 282 de 1994, al paso que negó el llamamiento formulado contra el Consorcio T.C.T.H., con fundamento en las mismas razones esgrimidas por el *a quo* (folios 186 a 198, cuaderno 2).

El proceso permaneció suspendido en el Tribunal Administrativo de Risaralda durante 90 días, mientras se lograba la notificación de los llamados en garantía, según lo establecido en el artículo 56 del C.P.C.; sin embargo, como ello no fue posible, el proceso siguió su trámite, sin la presencia de los llamados en garantía (folio 214, cuaderno 2).

El INVÍAS formuló recurso ordinario de súplica contra el auto de 23 de junio de 2000, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Risaralda decretó las pruebas solicitadas por las partes, a fin de que el mismo fuera revocado hasta tanto

se notificara a los llamados en garantía y se lograra su comparecencia al proceso; sin embargo, mediante auto de 28 de julio de 2000, el Tribunal rechazó por improcedente el recurso formulado, en consideración a que el auto recurrido no era pasible de súplica, sino de apelación (folios 219 a 22, cuaderno 2).

#### **1.4 Los alegatos de conclusión en primera instancia**

Vencido el período probatorio, el 20 de marzo de 2001 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folios 215 a 218, cuaderno 2).

1.4.1. Los actores solicitaron que se accediera a las súplicas de la demanda, con fundamento en que la construcción de la obra pública los obligó a dejar su casa e irse a otro lugar a pagar arrendamiento. Señalaron que el inmueble sufrió una fuerte desvalorización, que llevan bastante tiempo tratando de venderlo o arrendarlo, con resultados infructuosos y que, si bien la obra pública benefició a la colectividad en general, a ellos sólo les trajo perjuicios, los cuales deben ser indemnizados por las demandadas, en aplicación del régimen jurídico del daño especial, porque se presentó un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas (folios 234 a 236, cuaderno 2).

1.4.2. El INVÍAS solicitó que se profiriera un fallo inhibitorio, teniendo en cuenta que la demanda no incluyó a todos los litisconsortes necesarios. Señaló que la prueba testimonial que milita en el proceso alude específicamente a la inseguridad que se presenta en el barrio Bavaria, asunto que no es de su competencia, sino de las autoridades municipales y de policía, como tampoco lo es el comportamiento de las personas que arrojan objetos desde el puente, ni el de las que deciden quitarse la vida arrojándose al vacío. Agregó que la desvalorización del sector aledaño al viaducto no puede imputarse al INVÍAS, si se tiene en cuenta que la ostensible baja de precios de los inmuebles obedece a fenómenos que ocurren en todo el territorio nacional. En cuanto a los perjuicios económicos que habría sufrido

uno de los miembros de la familia Navia López, por el cierre de su negocio, aseguró que dicha situación es el reflejo de la crisis económica que vive el país y que nada tiene que ver la construcción de la obra pública mencionada (folios 229 a 233, cuaderno 2).

1.4.3. El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, pues, según dijo, la construcción de la obra trajo grandes beneficios para la Nación, de modo que no es dable aceptar los señalamientos de los demandantes en torno a la desvalorización del sector ubicado debajo del viaducto. Adujo que los problemas de inseguridad, suicidios y vandalismo son un asunto del resorte de las autoridades locales, no del INVÍAS, pues dicha institución se encarga de la construcción, mantenimiento y señalización de las vías nacionales. Aseguró que, en relación con la Nación-Ministerio de Transporte, existe falta de legitimación en la causa por pasiva (folios 237 a 239, cuaderno 2).

### **1.5 La sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de 7 de diciembre de 2001, el Tribunal Administrativo de Risaralda negó las pretensiones de la demanda, por estimar que, si bien se acreditó en el proceso el incremento de la inseguridad en la zona aledaña al viaducto y el lanzamiento, desde ese lugar, de toda clase de objetos sobre la vivienda de los demandantes, así como el hecho de que el puente se convirtió en el sitio escogido por los suicidas para quitarse la vida, dicha situación no guarda relación alguna con la construcción de la obra pública cuestionada, sino que ello obedece a situaciones propias del comportamiento de las personas.

Señaló que la construcción de la obra generó progreso y desarrollo en la zona y, de paso, resolvió varios problemas relacionados con el tráfico vehicular, de modo que si el Estado, en cumplimiento de sus deberes, causó algunas limitaciones o molestias, éstas deben ser soportadas por quienes las padecen. No es dable afirmar, en estricto sentido, que se produjo un daño especial, en la medida

en que las cargas impuestas fueron soportadas no sólo por los demandantes, sino por todos los habitantes del lugar.

El Tribunal declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio del Transporte, con fundamento en que la construcción y mantenimiento de las vías nacionales está a cargo del INVÍAS y no del citado Ministerio.

En cuanto a la excepción de que la demanda no integró a todos los litisconsortes necesarios, el Tribunal señaló que el INVÍAS es un establecimiento público, dotado con personería jurídica y patrimonio propio, de tal suerte que no es necesaria la vinculación al proceso de otras entidades, *“pues la indicada autonomía lleva a que directamente frente a él proceda la afectación, sin ser necesario consentimiento o participación de ninguna otra persona jurídica”* (folios 249 a 261, cuaderno 3).

## **1.6 El recurso de apelación**

Dentro del término legal, los actores formularon recurso de apelación contra la decisión anterior, a fin de que la misma fuera revocada y se procediera, en su lugar, a despachar favorablemente las pretensiones de la demanda, por estimar que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas les causó innumerables perjuicios, pues el inmueble que habitaban sufrió una fuerte desvalorización, debido a la situación de inseguridad en el sector, al aumento del ruido y la polución por el tráfico vehicular, al hecho de que su casa se hubiera convertido en la receptora de los objetos arrojados desde el puente y al incremento de los suicidios de quienes saltan al vacío desde el viaducto y caen a escasos metros de su vivienda, situación que los obligó a abandonar el inmueble y buscar dónde vivir, con el agravante de que no ha sido posible vender ni arrendar, por ningún precio, el predio afectado.

A juicio de la libelista, no obstante que la obra pública fue construida en beneficio de la colectividad, ello les produjo un daño anormal y especial en relación con el que comúnmente deben soportar los demás miembros de la comunidad, sin que resulte aceptable lo esgrimido por el Tribunal en cuanto éste aseguró que, como quiera que el daño lo sufrieron todos los miembros del barrio Bavaria, no se configuró un daño especial (folios 264 a 268, cuaderno 3).

El 24 de enero de 2002, el Tribunal Administrativo de Risaralda concedió el recurso de apelación formulado por los actores contra la sentencia anterior y, por auto de 26 de abril de 2002, el recurso fue admitido por esta Corporación (folios 270, 275, cuaderno 3).

### **1.7 Alegatos de conclusión en segunda instancia**

El 17 de mayo de 2002, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 277, cuaderno 3).

1.7.1 La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 282, cuaderno 3).

1.7.2 El INVÍAS reiteró lo dicho a lo largo del proceso y solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda. Adicionalmente, manifestó que la situación de inseguridad en el sector es un fenómeno que viene ocurriendo mucho antes de que se construyera el viaducto, al igual que la polución y el ruido, pues, precisamente, los automotores tenían que desplazarse antes por el barrio Bavaria, lo cual no ocurre en la actualidad. Y si bien los actores se vieron obligados a cambiar su modus vivendi, ello no se debió a la construcción del viaducto, sino a la situación que afronta el país (folios 278 a 281, cuaderno 3).

Mediante auto de 19 de agosto de 2011, el Despacho aceptó el impedimento manifestado por el Consejero de Estado, doctor Mauricio Fajardo Gómez, por estar incurso en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, esto es: “*Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil interés directo o indirecto en el proceso*” (folios 288, 289, 291, 292, cuaderno 3).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia de la Sala**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación formulado por los actores contra la sentencia de 7 de diciembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor de la demanda fue establecida por los actores en el equivalente a 7000 gramos de oro para la señora Miriam Stella Navia López, por concepto de perjuicios materiales, esto es, \$92'687.000<sup>2</sup>, y la cuantía mínima exigida por la ley, en el año 1.998<sup>3</sup>, para que un proceso fuese de doble instancia, en acción de reparación directa, era de \$18'850.000<sup>4</sup>.

### **2.2 Caducidad de la acción**

---

<sup>2</sup> Para el 14 de mayo de 1998, el valor del gramo de oro era de \$13.241, según certificación del Banco de la República (folio 34, cuaderno 1).

<sup>3</sup> La demanda fue instaurada el 14 de mayo de 1998

<sup>4</sup> Decreto 597 de 1988

De conformidad con el artículo 136 del C.C.A., aplicable para la época de los hechos, la acción de reparación directa caduca transcurridos dos (2) años a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

En el presente asunto, se encuentra acreditado que el viaducto Pereira-Dosquebradas fue inaugurado el 19 de noviembre de 1997, según se infiere de la demanda (folio 66, cuaderno 2), hecho que fue aceptado expresamente por el INVÍAS en la contestación de la misma (folio 108, cuaderno 2) y aquella fue instaurada el 14 de mayo de 1998, es decir, dentro del término legal.

### **2.3 Excepciones formuladas por la Nación-Ministerio de Transporte y el INVÍAS**

2.3.1 El Tribunal Administrativo de Risaralda declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio del Transporte, por estimar que la construcción, mantenimiento y señalización de las vías nacionales le corresponde al INVÍAS y no al citado Ministerio.

La Sala comparte la decisión anterior, pues, según el Decreto 2171 de 1992, aplicable para la época de los hechos, al Ministerio del Transporte le correspondía la coordinación y articulación general de las políticas de los organismos y dependencias que integraban el sector transporte, conforme a las orientaciones del Gobierno Nacional. Dicho decreto ordenó, además, la reestructuración del Fondo Vial Nacional, el cual se convirtió en el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte y encargado de la construcción, conservación, mantenimiento y señalización de las vías.

Mediante escrito de 4 de septiembre de 2000, el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS certificó que:

“1. El Viaducto Pereira-Dosquebradas es de nuestra propiedad, establecimiento público adscrito al Ministerio de Transporte.

“2. El Viaducto Pereira-Dosquebradas hasta la fecha es una vía de Orden Nacional.

“3. El sostenimiento del Viaducto se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Vías y los dineros invertidos en la construcción del mismo, fueron de procedencia de los Recursos de la Nación” (folio 42, cuaderno 1).

Así, teniendo en cuenta que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas estuvo a cargo del INVÍAS, al igual que lo está su mantenimiento, resulta ajustada a derecho la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Transporte.

2.3.2 En cuanto a la excepción de falta de integración del contradictorio, propuesta por el INVÍAS, ya que el Municipio de Pereira no fue vinculado al proceso, la Sala comparte la decisión del Tribunal que la negó, si se tiene en cuenta que los cuestionamientos de la parte actora estuvieron dirigidos a obtener la declaratoria de responsabilidad de la administración por los daños causados como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, obra que, como se vio, fue ejecutada por el INVÍAS, el cual goza de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y, por ende, con capacidad suficiente para comparecer por sí mismo al proceso.

En este punto, es indispensable tener presente que la concurrencia o participación plural de autores en el daño no configura un litisconsorcio necesario, pues la responsabilidad patrimonial puede ser atribuida o imputada, si el caso lo permite, a todos aquellos sujetos de derecho que hayan concurrido causalmente a la producción del daño, caso en el cual, la consecuencia es la declaratoria de

responsabilidad solidaria, en aplicación del precepto legal que señala que todo daño que pueda ser atribuido a dos o más sujetos de derecho origina una responsabilidad de naturaleza solidaria en la obligación indemnizatoria, según los términos del artículo 2344 del Código Civil.

Tal consecuencia, sin embargo, no implica que la demanda deba dirigirse forzosamente contra todos los causantes del perjuicio, puesto que la víctima del daño puede optar por perseguir únicamente a uno de ellos o a todos, simultáneamente. Lo anterior pone de presente que, si el daño por el cual se demanda puede ser atribuido a dos o más sujetos de derecho, la única consecuencia que de allí se sigue es la posibilidad de que la responsabilidad sea solidaria, atributo éste que legitima al acreedor para perseguir a los varios deudores solidarios, de manera conjunta, o a cualquiera de ellos, a su arbitrio, según lo indica el artículo 1571 del Código Civil.

#### **2.4 Caso concreto y análisis probatorio**

Se encuentra acreditado que la señora Myriam Stella Navia López es la propietaria del inmueble urbano ubicado en la carrera 3 bis No. 9-66, del barrio Bavaria, distinguido con el No. 20 de la Manzana B-20, según la escritura pública 383 de 13 de febrero de 1989, de la Notaría Cuarta de Pereira, Departamento de Risaralda (folios 4, 5, cuaderno 2), la cual se encuentra registrada en el folio de matrícula inmobiliaria 290-6772 (folios 6, 7, cuaderno 2), documentos que obran en copia auténtica.

También está demostrado que, el 3 de junio de 1994, el INVÍAS suscribió con el Consorcio Constructora Andrade Gutiérrez S.A. y Walter Bau A.G., el contrato de obra pública 282, el cual tenía por objeto la construcción del viaducto Pereira-

Dosquebradas (folios 120 a 143, cuaderno 2), obra que fue inaugurada el 19 de noviembre 1997.

En el proceso rindieron declaración las siguientes personas:

Margarita María Navia López, quien manifestó lo siguiente (se transcribe tal cual obra en el expediente):

“Stella es empleada de la Registraduría y durante muchos años ahorró para comprar una vivienda, cuando se dio la oportunidad ella adquirió una vivienda en Bavaria, fue en 1989, considerando que era un barrio central, residencial, seguro y que las personas que lo habitaban eran personas trabajadoras, honestas y buenos vecinos, cuando se inició el proceso de compra de las viviendas que se iban a ver afectadas por la obra del viaducto, a ella inicialmente la llamaron a todas las reuniones para concretar el precio y la fecha de la compra de la vivienda (...) De un momento a otro, después de que Stella fue a varias reuniones y que se creó la expectativa de la compra de la vivienda, el trámite se suspendió, simplemente se argumentó un recorte presupuestal y que no alcanzaba el dinero para comprar las casas que estaban dentro de la franja de riesgo (...) cuando se supo que no se iba a comprar la casa, entonces empezamos a vivir todo el proceso de la construcción del viaducto; viendo como día a día la calidad de vida de los que allí residíamos se fue deteriorando por la inseguridad que se generó, por otro lado los vecinos se fueron, la gente empezó a buscar para donde irse, porque el polvo, el ruido y la inseguridad no permitían continuar viviendo allí. En ese momento Stella y Jaime eran los que llevaban el sustento de la casa porque eran los que trabajaban, no tenían como pagar un arriendo, entonces se decidió alquilar una casa para que ese alquiler pagara el arrendamiento en otro lugar donde pudiéramos vivir; también se puso en venta la casa. Y han pasado 7 años sin que se alquile o venda (...) Empezamos a vivir un proceso de stress porque la salud de mi madre empezó a afectarse, primero, la casa era la tercera después de la esquina, como tumbaron las dos primeras quedó esquinera y no cumplía con las condiciones que una casa esquinera debía tener porque no fue construida para serlo así; la casa empezó a afectarse con humedades, por las detonaciones, a raíz de la construcción del viaducto, el piso se hundió, las paredes se cuartearon; entonces Stella tuvo que acudir a una cantidad de préstamos para tratar de solucionar los daños que día a día se iban presentando en la vivienda porque por fuerza mayor tenían que seguir habitándola (...) Cuando se culminó el viaducto, pensamos que los daños de la casa habían terminado y fuimos como asumiendo o dándonos al dolor de continuar viviendo. La obra se terminó de construir creo que en 1997, yo dejé de vivir en esa casa en 1994. Cuando digo que con dolor se continuó viviendo allá, me refiero a que se perdió toda motivación con que se compró la casa porque ya no se vivía el ambiente residencial, la inseguridad era muy alta y se vio afectada mi

madre cuando vivía allá, ya no vive, hace un año nos tocó sacarla de allá por los suicidas, el ruido, la cantidad de objetos que caen sobre el techo de la casa, como por ejemplo aguacates, botellas, el tenedor de una bicicleta, varillas. La salud de ella se empezó a deteriorar hasta tal punto que por el stress le dio angina de pecho y hubo que trasladarla a Bogotá para que le realizaran una angioplastia, también por las humedades se le degeneró una artrosis, dolores en las piernas, además del stress de sentirse sola porque los vecinos antiguos no estaban, empezó a caer en crisis depresivas (...) la gente transita por el viaducto y lanza cosas, la casa se convirtió en una cloaca o basurero (...) Está ubicada justo debajo del viaducto. Ellos ahora están viviendo en el Poblado, hace un año, la casa la habita otro hermano, Juan Carlos, quien por fuerza mayor no tiene más para donde irse, puesto que es desempleado (...)" (folios 11 a 13, cuaderno 1).

El señor Herney Ocampo Correa González, quien para la época de los hechos se desempeñaba como periodista de Caracol radio, en la ciudad de Pereira, indicó (se transcribe tal cual obra en el expediente):

"(...) Días después de la inauguración del viaducto y luego de la primera víctima por lanzamiento de una persona desde allí, empezamos a recibir vía telefónica a los noticieros Cómo Amaneció Pereira, de Caracol, denuncias de los vecinos del barrio Bavaria, entre ellos Jaime y otras personas (...) denunciando el peligro en que quedaron por estar situados debajo de este puente. Cada vez que habían muertos o suicidios siempre escuchamos la queja de muchas personas que aseguraban que no solamente estaban en el peligro que estos muertos cayeran a la sala de sus casas, sino que desde allí vándalos utilizaban el lugar para lanzar piedras a los techos de esas casas. Ante las denuncias solicitamos a quien era director en ese entonces del Invías, verbalmente, creo que era Iván Marulanda Hincapié, y nos comentó que dentro del proyecto había un parque lineal que podía ser la solución a ese problema, eso fue recién empezaron los suicidios (...) Acudimos además al Comandante del Departamento de Policía, denunciando el problema y entiendo que se colocaron unos agentes para evitar que hechos como estos se repitieran (...) Ellos siempre me expresaron el temor y el stress en que vivían los habitantes de ese lugar por el problema mencionado. No se volvió a hablar sobre el proyecto del parque lineal, si mal no recuerdo se nos dijo que el dinero se había agotado (...) Conozco el barrio y el problema del sector por los problemas que he escuchado de la misma comunidad, porque entiendo de las llamadas recibidas por la actividad periodística, no es un problema exclusivo de esta familia, sino del sector" (folios 17, 18, cuaderno 1).

El ingeniero Fabio Botero Echeverry, quien laboraba para el INVÍAS, señaló (se transcribe tal cual obra en el expediente):

“(…) Sin haber participado en el diseño y construcción del viaducto considero como ingeniero de carreteras que existe la protección suficiente en el viaducto para la eventualidad de un accidente automovilístico. No sabría responderle si en el evento de llegarse a salir un vehículo en el viaducto podría llegar a caer a la casa que nos ocupa. Observando las fotografías no estaría en condiciones, ni aproximadamente, cuál es la distancia que puede haber entre la pared de la casa que muestra la fotografía tres y la proyección vertical del borde lateral del tablero más próximo a dicha casa (…) Me enterado muy poco, porque particularmente no leo periódico local, de las personas que se han suicidado lanzándose del viaducto, pero sé que ello ha ocurrido más de una vez. Sin aplicar física, sino a sentimiento pensaría que no alcanzaría a caer a la casa una persona que se tirara del viaducto. Eso lo digo con base en lo que muestran las fotografías uno y dos (…) Las fotografías enseñan que las casas del lado fueron demolidas en el evento de que existieran antes de la construcción del viaducto” (folios 19 a 22, cuaderno 1).

El ingeniero civil, Carlos Eduardo Zuluaga Muñoz, quien también laboraba en el INVÍAS para la época de los hechos, señaló (se transcribe tal cual obra en el expediente):

“(…) Sé que se recibieron quejas de la comunidad por caídas de objetos sobre las viviendas y la Regional dio trámite a esas quejas escribiéndole a la Alcaldía de Pereira y a la Policía para que protegieran la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes, porque al Instituto le compete es la conservación de la vía, pero no la seguridad (…) Me enterado de las personas que se han tirado del viaducto para suicidarse. Si miramos el movimiento parabólico que puede hacer el cuerpo de una persona al lanzarse, no alcanzaría a caer a la casa, es mi concepto. Desde el viaducto si se pueden lanzar cosas, como botellas o piedras a las casas” (folios 23, 24, cuaderno 1).

Por su parte, el señor Fernando Castillo Reyes dijo que conformó una empresa de publicidad con el señor Jaime Navia, la cual funcionaba en la casa de este último; sin embargo, debido a la polución del lugar y a la inseguridad del sector, la empresa fue cerrada. Aseguró que la gente arrojaba objetos desde el viaducto, como piedras y botellas y que muchos de ellos caían sobre la casa de los actores, causando daños, situación que afectó el estado de salud de la señora Miriam López de Navia, quien debió acudir en varias oportunidades al hospital para ser atendida del corazón. Agregó que los demandantes formularon varias quejas ante las autoridades, a fin de que se tomaran cartas en el asunto, pero que no supo si recibieron o no respuesta. Sostuvo que las casas contiguas a la de los

demandantes fueron demolidas, de modo que ésta quedó desprotegida y, por ende, la inseguridad se incrementó en altísimas proporciones; ello, sumado a las situaciones descritas anteriormente, desmejoró notablemente el valor comercial de la casa, al punto que los demandantes llevan varios años tratando de venderla, pero no hay quién les compre (folios 82, 83, cuaderno 1).

El señor José Medardo Giraldo González, quien dijo conocer a los demandantes hace más de 20 años, aseveró que, a raíz de la construcción del viaducto, la situación económica de aquéllos se vio fuertemente afectada, debido a que su casa sufrió una apreciable desvalorización, pues el inmueble quedó ubicado debajo del viaducto y recibe todos los objetos arrojados desde el puente; además, se incrementaron la inseguridad, el desaseo, la polución, el ruido de los vehículos que transitan por el puente y los suicidios, con el agravante de que algunos cuerpos han caído a escasos metros de la vivienda, lo que ha generado graves problemas de salud a la señora Miriam López de Navia, quien tiene 76 años de edad. Manifestó que, debido a la situación descrita, los demandantes debieron salir del barrio e irse a otro lugar a pagar arrendamiento y que Jaime Humberto Navia debió cerrar la empresa de publicidad que funcionaba en la casa, todo lo cual les acarreó enormes perjuicios (folios 86 a 88, cuaderno 1). En el mismo sentido se pronunciaron Luis Enrique Hurtado Gutiérrez, Diana Milena Ballesteros López, Gloria Restrepo Obando, Luz Marina Arias y José Medardo Giraldo González (folios 14 a 16, 83 a 85, cuaderno 1).

El 7 de septiembre de 2000, el INVÍAS remitió al Tribunal Administrativo de Risaralda algunos documentos que demuestran que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas generó problemas a los habitantes del barrio Bavaria; por ejemplo, el 5 de enero de 1998, el INVÍAS solicitó la intervención de la Alcaldía de Pereira, a fin de que tomara medidas en el asunto, así (se transcribe textualmente):

“Debido a los graves problemas de vandalismo que se vienen presentando en el viaducto ‘CESAR GAVIRIA TRUJILLO’ atentamente me permito enviar para su conocimiento fotografías de las zonas más vulnerables y sitios que han sido afectados por esta acción y que impiden el normal funcionamiento de esta importante obra de la Región.

“Me permito solicitarle su valiosa intervención ante las autoridades de Policía y Tránsito a fin de prestar una efectiva vigilancia, y teniendo en cuenta las siguientes observaciones:

“vigilancia permanente tanto en la parte superior como inferior de la estructura, a fin de evitar la presencia de vendedores ambulantes y control al peatón para que no se arroje elementos que están causando daño a los habitantes del sector. Además, evitar el robo de elementos de monitoreo que en el momento están siendo instalados por zona de seguridad.

“Se hace necesario la instalación de un control por sistema de cámaras a objeto de monitorear vehículos y peatones, con vallas tipo informativo sobre la presencia de este control.

“Es importante estudiar la viabilidad de pequeñas casetas de control tanto a la entrada como a la salida del viaducto.

“Sería importante la reubicación de la caseta del CAI, a fin de que se tenga una mayor visibilidad (...)” (se subraya) (folios 45, 46, cuaderno 1).

El 22 de septiembre de 1998, el INVÍAS, Regional Risaralda, dirigió una comunicación al Comandante de la Policía de ese departamento, donde le manifiesta que:

“Debido al hurto de lámparas y cables de energía, la estructura del Viaducto quedó a oscuras por varios meses, con grandes problemas de inseguridad y con gran peligro para los usuarios de esta importante obra de la Nación.

(...)

“Por lo anterior atentamente me permito solicitarle su concurso y colaboración con el personal para la vigilancia tanto diurna como nocturna, especialmente en la zona inferior del lado Pereira, en donde los indigentes han tratado de invadir y ubicar su vivienda junto a los pilones y ejes del viaducto, además de los vándalos que pueden causar daños tanto al sistema de iluminación como al sistema de monitoreo (...) (se subraya) (folio 53, cuaderno 1)”.

El 7 de septiembre de 2000, la Alcaldía de Pereira remitió al Tribunal Administrativo de Risaralda un oficio, donde le asegura:

“Que el Municipio de Pereira buscó el concurso del Área Metropolitana para la elaboración de un estudio técnico con el objeto de establecer la viabilidad de ubicar una malla metálica a cuatro metros y medio de altura alrededor del viaducto, buscando con esto solucionar en parte la ola de intranquilidad por

el riesgo de suicidios que se dan en dicho sitio y a la protección de los bienes de las personas que residen en el sector aledaño al viaducto, proyecto que aún se encuentra pendiente.

“Ahora, a través de la comisaría de familia del centro, ocasionalmente, cuando miembros de la policía hacen remisión, se atienden casos de personas con tendencia al suicidio en el viaducto y a través de un grupo de apoyo se le brinda a la persona asesoría psicológica, igual a su familia (...)” (se subraya) (folio 54, cuaderno 1).

Para la Sala, lo manifestado por los testigos merece plena credibilidad, por su espontaneidad, claridad y coherencia y porque no se advierte en ellos la intención de beneficiar o perjudicar a alguien en particular, además que su dicho está respaldado con otros medios de prueba, que dan cuenta de la difícil situación que debieron sobrellevar los demandantes como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, pues es evidente que la casa de los actores quedó ubicada debajo del puente y, por lo tanto, se convirtió en destinataria de toda clase de objetos, que son arrojados desde lo alto, causando daños a la vivienda.

A lo anterior se suma el hecho de que los habitantes de la calle escogieron la parte baja del puente como su lugar de habitación, lo que incrementó notablemente la inseguridad y el desaseo en el sector, del mismo modo que se incrementaron los suicidios de quienes deciden acabar con su vida saltando al vacío, con el agravante de que algunos cuerpos caen a escasos metros de la vivienda de los demandantes.

No obstante que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, a cargo del INVÍAS, trajo grandes beneficios para la colectividad en general, en tanto contribuyó al desarrollo de la región, al mejoramiento ostensible del tránsito vehicular y a la disminución en el tiempo de recorrido entre uno y otro lugar, ello produjo también innumerables inconvenientes para un pequeño sector de la población, como es el caso de los habitantes del barrio Bavaria de la ciudad de Pereira, entre ellos los demandantes, pues, como quedó visto, la obra pública no sólo depreció el valor comercial del inmueble que habitaban, al punto que no fue posible –al menos no hasta cuando se recibieron los testimonios rendidos dentro del proceso- arrendarlo ni venderlo, por ningún precio, sino que, además, se afectó

dramáticamente su modus vivendi, tanto que se vieron obligados a marcharse de ese lugar.

En aquellos eventos en los cuales los administrados sufren daños como consecuencia del proceder legítimo de las autoridades públicas, la jurisprudencia de esta Corporación ha declarado la responsabilidad de la administración con fundamento en el régimen objetivo de daño especial, es decir, cuando la conducta desarrollada por la autoridad pública es lícita, regular, ajustada al ordenamiento jurídico y, sin embargo, causa un daño, pues en tal caso surge la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados bajo el entendido de que una situación de esa naturaleza denota un claro desequilibrio en las cargas públicas que no tienen por qué soportar los administrados, en cuanto a que una o varias personas en particular han sufrido un detrimento en aras del interés común o colectivo.

Así, por ejemplo, mediante sentencia de 25 de septiembre de 1997, expediente 10.392, la Sala dijo al respecto:

“El caso planteado en la demanda encuadra dentro del régimen de responsabilidad que gobierna el daño especial. Para que dicha figura jurídica tenga plena aplicación debe reunir los siguientes elementos:

“1.- Que el hecho administrativo que causa el daño provenga de una actuación legítima de la administración amparada por la normatividad legal vigente o la misma Constitución, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar determinados administrados.

“Significa lo anterior que el quebrantamiento de la igualdad frente a las cargas públicas imponga a ciertos administrados un mayor sacrificio al que normalmente deben soportar los asociados en general.

“2.- Que se concrete un daño que lesiona un derecho jurídicamente tutelado el cual debe revestir las condiciones de cierto, concreto y particular.

“3.- Que haya un nexo de causalidad entre el hecho administrativo legal y el perjuicio ocasionado.

“Lo dicho permite establecer que este régimen de responsabilidad excluye la ilegalidad del acto administrativo, los casos de responsabilidad por falta o falla del servicio de la administración y también la derivada de las vías o actuaciones de hecho (...).”

Evidenciado, como está, que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas les produjo a los demandantes un daño anormal, excepcional y superior al que normalmente deben soportar los ciudadanos, en general, en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, la demandada deberá indemnizar los perjuicios causados, de modo que la Sala revocará la sentencia de 7 de diciembre de 2001, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda negó las pretensiones de la demanda.

### **III. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS**

#### **3.1 Perjuicios materiales**

Los demandantes solicitaron, por dicho concepto, el equivalente en pesos a 7000 gramos de oro para la señora Miriam Stella Navia López, por la desvalorización que sufrió su predio.

Las pruebas referidas a lo largo del proceso muestran que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas trajo innumerables inconvenientes para los demandantes, entre ellos, la desvalorización del inmueble que habitaban.

El 11 de septiembre de 2000, los ingenieros civiles designados como peritos por el Tribunal Administrativo de Risaralda rindieron el siguiente dictamen pericial (se transcribe tal cual obra en el expediente):

“Visitamos e inspeccionamos el inmueble objeto de avalúo, a fin de comprobar su estado actual, materiales y demás especificaciones de una casa de habitación de una planta junto con el lote de terreno donde se encuentra construida, ubicada en la Urbanización BAVARIA:

“Fecha de inspección:	28 de Agosto de 2000
“Predio:	Urbano
“Ciudad:	Pereria, Risaralda
“Dirección:	Cra 3 bis No 9-66
“Localidad:	Bavaria

“Sector: Residencial  
“Estratificación socioeconómica: Medio  
“Propietarios: Los demandantes  
“Título de propiedad: Escr. 383 del 13 de febrero de 1989.  
Notaría Cuarta  
“Matrícula inmobiliaria: 290-0006772

(...)

“Área:

“168,92 metros cuadrados

### “DESCRIPCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN

“Lote de terreno conformado por un rectángulo. La construcción está distribuida en tres niveles. Cimientos en concreto reforzado. Se encuentran tres habitaciones con closet, sala y comedor, baño, cocina y patio interior, paredes revocadas y pintadas; en el fondo encontramos un patio interior, antejardín en granito, cieloraso en icopor y aluminio, tejas de asbesto-cemento.

### “CRITERIOS DEL AVALUO

“Para establecer el valor comercial del inmueble se acude a la situación actual del predio, así como a la proyectada en caso de no haber construido el viaducto, tomando en cuenta factores como:

- La localización del sector
- La dotación de servicios públicos
- Las vías de acceso
- Su localización respecto a importantes sectores de Pereira
- Su estado de conservación y costos de acabados

“En el Área Metropolitana se encuentra en estudio el Proyecto Parque Lineal que se construirá en el sector ubicado debajo del viaducto, el cual constará de canchas deportivas, comercios y parqueaderos, éste en el futuro revalorizará las viviendas del sector.

### “CÁLCULO DEL AVALÚO

“Valor proyectado previo a la construcción del viaducto:

Área: 168.92 m<sup>2</sup>

“Valor m<sup>2</sup> \$ 495.000,00

“Valor Total: \$ 83.615.400

“SON: OCHENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS QUINCE MIL CUATROCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE.

“Valor actual del inmueble:

“Área: 168.92 m<sup>2</sup>  
“Valor m<sup>2</sup>: \$ 300.000,00  
“Valor Total: \$ 50.676.000,00

“SON: CINCUENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE.

“Por lo tanto la desvalorización del inmueble se calcula en:  
 $\$83.615.400,00 - \$50.676.000,00 = \$32.939.400,00$

“SON: TREINTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE” (folios 55 a 59, cuaderno 1).

El 4 de octubre de 2000, los peritos aclararon el dictamen en los siguientes aspectos (se transcribe tal cual obra en el expediente):

“El valor comercial de un predio obedece a la ley de la oferta y la demanda, por lo tanto no existen tablas estáticas, por el contrario, el valor del metro cuadrado varía continuamente y un buen factor para determinarlo es tomando en cuenta el valor de venta de los predios del sector. Las averiguaciones hechas en la zona nos indican una clara depreciación del valor de las viviendas a partir de la época de la construcción del viaducto.

“Para el mes de Febrero de 1.997, el valor del metro cuadrado del sector era de aproximadamente \$315.000.00. El valor de la Unidad de Valor Real (UVR) para mediados de Febrero de 1.997 era de 71.16; para el 13 de Septiembre del 2.000 era de 111.33, por lo tanto, la inflación en ese período es de  $(113.33-71.16)/71.16=0.57$ .

“El valor proyectado del metro cuadrado es por consiguiente de:  
 $\$315.000,00 \times 1.57 = \$495.000,00$ ” (folios 64, 65, cuaderno 1).

La parte actora objetó por error grave el anterior dictamen pericial, con fundamento en que éste no tuvo en cuenta los diferentes factores que incidieron en la desvalorización del predio, como lo son la desaparición del barrio Bavaria, la pérdida del concepto ‘residencial’, la escasa o nula demanda de casas para la compra, la inseguridad del sector, el exceso de flujo vehicular, los niveles elevados de contaminación, el ruido, los objetos arrojados desde el puente que causan daños en las casas, el incremento de los suicidios, etc. Es evidente, según dijo, que los peritos únicamente analizaron las condiciones físicas del inmueble y no la problemática del sector ocasionada a raíz de la construcción del viaducto Pereira-

Dosquebradas, *“que ha generado una notable minusvalía, muy superior a la que ellos señalan como DESVALORIZACIÓN ACTUAL DEL INMUEBLE”*.

Aseguraron que el dictamen carece de rigor científico y técnico, pues es evidente que el inmueble afectado quedó costando muchísimo menos del valor que señalaron los peritos, de modo que deberá decretarse un nuevo dictamen, a fin de establecer *“la disminución del precio y la rentabilidad del inmueble de los demandantes debido a la construcción del viaducto”* (folios 68, 69, cuaderno 1).

A su turno, el INVÍAS formuló varias observaciones a la objeción del dictamen pericial presentada por los demandantes, pues, a su juicio, no es cierto que la zona ubicada debajo del viaducto Pereira-Dosquebradas se hubiera depreciado, pues las fotografías aportadas al proceso muestran que el inmueble de los actores no está ubicado debajo del puente; tampoco es cierto que haya desaparecido el barrio Bavaria o que éste hubiese dejado de ser residencial, como lo afirman los actores.

En cuanto a la inseguridad del sector, manifestó que no se trata de una situación exclusiva del barrio Bavaria, sino de todo el Municipio de Pereira. En relación con los factores que deterioran las condiciones ambientales de la zona, aseguró que antes de la construcción del viaducto existían vías que atravesaban el barrio Bavaria, y que después de la obra disminuyó rotundamente el tráfico vehicular por la zona, de modo que se redujo el ruido y la polución en el sector. En cuanto a las personas que se suicidan, arrojándose desde el puente, resaltó que ello es un asunto del resorte de las autoridades administrativas y no del INVÍAS.

Por último, dicha entidad sostuvo que debía tenerse en cuenta la información aportada por los peritos en torno al parque lineal que tenía proyectado construirse en el barrio Bavaria, pues ello necesariamente incrementaría la valorización de los inmuebles aledaños y el mejoramiento de las condiciones ambientales de la zona (folios 73 a 76, cuaderno 1).

Mediante auto de 14 de diciembre de 2000, el Tribunal Administrativo de Risaralda negó la objeción al dictamen pericial formulada por los actores, al considerar que no se demostró el error grave en el que habrían incurrido los peritos, por lo que se abstuvo de decretar uno nuevo (folios 91 a 93, cuaderno 1).

A efectos de establecer el valor de los perjuicios causados por la desvalorización del inmueble afectado con la obra pública, la Sala acogerá el anterior dictamen, pues los peritos establecieron que la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas depreció el valor de los inmuebles ubicados en el barrio Bavaria y, para calcular la desvalorización sufrida por dicho predio, los expertos tomaron como patrón de comparación el precio del metro cuadrado existente en ese lugar antes y después de la construcción de la obra pública, como era lo lógico.

Así, todo indica que el incremento de la inseguridad en el barrio Bavaria, la caída de objetos sobre las casas, los suicidios de las personas que se arrojan desde el puente, el aumento del ruido, la contaminación y demás inconvenientes sufridos por los demandantes son factores que se originaron por la construcción de la obra pública a cargo del INVÍAS y que, sin duda, contribuyeron a la desvalorización del predio de éstos en el valor establecido por los peritos en el dictamen, de modo que la Sala lo tendrá en cuenta, a fin de establecer el monto de los perjuicios causados.

Según el dictamen pericial, antes de la construcción del viaducto, el predio ubicado en la cra. 3 bis No. 9-66 tenía un valor de \$83'615.400; sin embargo, después de la obra pública el valor era de \$50'676.000. Es decir, dicho predio sufrió una desvalorización de \$32'939.400. Aplicando la fórmula utilizada para actualizar la renta, se tiene que la renta actualizada (Ra) es igual a la renta histórica (\$32'939.400) multiplicada por la cifra que arroja dividir el índice de precios al consumidor del mes anterior a esta la sentencia por el índice de precios al consumidor vigente en el mes en el cual los peritos presentaron el dictamen pericial, esto es, 11 de septiembre de 2002:

$$\text{Ra} = \$32'939.400 \frac{\text{índice final} - \text{enero /2011 (109,95)}}{\text{índice inicial} - \text{septiembre/ 2002 (70,26)}} =$$

$$\text{Ra} = \$51'546.926$$

Cabe aclarar que, si bien se mencionó en la demanda que el señor Jaime Humberto Navia se vio obligado a cerrar su negocio de pintura que funcionaba en el inmueble afectado, aseveración que se encuentra respaldada por algunos de los testigos citados, lo cierto es que los actores únicamente solicitaron perjuicios materiales por la depreciación comercial del predio, pero ninguna pretensión formularon por el cierre del citado taller de pintura, de tal suerte que la Sala no hará pronunciamiento alguno al respecto.

### **3.2 Perjuicios morales**

Los actores solicitaron, por dicho concepto, el equivalente en pesos a 2000 gramos de oro para cada uno de ellos, pues la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas afectó radicalmente su modus vivendi, sufriendo un profundo stress, al punto que debieron marcharse a otro lugar a pagar arrendamiento, debido a los quebrantos de salud de la señora Miriam López de Navia, a que alude la certificación expedida el 14 de agosto de 2000 por el médico internista, Luis Fernando Duque, la cual se transcribe como obra en el expediente:

“PACIENTE DE 76 AÑOS DE EDAD QUIEN TIENE OSTEOARTROSIS DE RODILLAS BILATERAL SEVERA, QUE LE IMPIDE LA MARCHA NORMAL Y ADEMÁS SUFRE DE ENFERMEDAD CORONARIA SEVERA QUE REQUIRIÓ REVASCULARIZACIÓN EN BOGOTÁ EN 1998. LA PACIENTE SUFRE ANSIEDAD IMPORTANTE QUE LE IMPIDE LLEVAR SU VIDA NORMAL YA QUE REFIERE QUE VIVE CERCA DEL VIADUCTO DONDE LE HA TOCADO PRESENCIAR VARIOS SUICIDAS, LA PACIENTE HA PRESENTADO SECUNDARIO A ESTO VARIAS CRISIS HIPERTENSIVAS QUE HAN REQUERIDO MANEJO MÉDICO. SE ACONSEJA EVITAR

ESTOS EVENTOS YA QUE POR SER CORONARIA HIPERTENSIVA Y SUFRIR DE ANSIEDAD NO LE CONVIENE PARA SU SALUD Y PUEDE PRESENTAR UN INFARTO DEL MIOCARDIO” (folio 79, cuaderno 1).

Cabe resaltar que el documento anterior fue aportado al proceso durante la diligencia de testimonio que rindió uno de los declarantes, en la cual se encontraba presente la apoderada de la parte demandada, quien lo objetó, por estimar que la persona que lo aportó no era la indicada para ello y porque, además, no era el momento procesal para su incorporación al plenario.

La Sala valorará dicho documento, ya que obra en copia auténtica y fue allegado por uno de los testigos que declaró en el proceso<sup>5</sup>; además, se trata de un documento privado emanado de un tercero y, de conformidad con el numeral 2 del artículo 277 del C.P.C., *“los documentos privados de contenido declarativo provenientes de terceros, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación”*. En el *sub lite*, la entidad demandada no formuló solicitud alguna de ratificación del documento mencionado, de modo que el mismo resulta idóneo para demostrar los quebrantos de salud de la señora Miriam López de Navia. Adicionalmente, lo consignado en dicho documento se encuentra debidamente respaldado con prueba testimonial, razón por la cual se le da plena credibilidad.

Así, no hay duda que la construcción de la obra pública les produjo a los demandantes un estado de angustia y zozobra, que repercutió en su estado anímico y emocional y también en su salud, como en el caso de la señora López de Navia, de modo que la Sala condenará a la demandada a pagar a los actores perjuicios morales.

---

<sup>5</sup> Según el artículo 10 de la Ley 446 de 1998:

(...)

“3. Las partes y testigos que rindan declaración podrán presentar documentos relacionados con los hechos sobre los cuales declaran, los cuales se agregarán al expediente y se darán en traslado común por tres (3) días a las partes, sin necesidad de auto que lo ordene.

En cuanto se refiere a la cuantía de la indemnización de este perjuicio inmaterial, debe recordarse que, de conformidad con lo expresado en sentencia del 6 de septiembre de 2001, esta Sala abandonó el criterio según el cual se estimaba procedente la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980, para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicios morales; se consideró, en efecto, que la valoración de dicho perjuicio debe ser hecha por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio y sugirió la imposición de condenas por una suma de dinero equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que aquél se presente en su mayor grado de intensidad<sup>6</sup>.

Dado que se encuentra acreditado en el plenario que la señora Miriam Stella Navia López es la propietaria del inmueble afectado, en el que vivían su señora madre, Miriam López de Navia, y su hermano, Humberto Navia López, y que todos ellos resultaron afectados como consecuencia de la construcción del viaducto Pereira-Dosquebradas, la Sala condenará a la demandada a pagar la suma de 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno de ellos.

### **3.3 Condena en costas**

Toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, resulta que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes 13.232-15.646

**FALLA:**

**1. REVÓCASE** la sentencia de 7 de diciembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda. En su lugar:

**a. DECLÁRASE** la responsabilidad del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, por los daños causados a los demandantes como consecuencia de la construcción del viaducto Pereria-Dosquebradas.

**b. CONDÉNASE** al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, a pagar, por concepto de perjuicios morales, la suma de 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada una de las siguientes personas: Miriam Stella Navia López, Miriam López de Navia y Jaime Humberto Navia López.

**c. CONDÉNASE** al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, a pagar a la señora Miriam Stella Navia López, por concepto de perjuicios materiales, la suma de cincuenta y un millones quinientos cuarenta y seis mil novecientos veintiséis pesos (\$51'546.926) m/cte.

**d. DECLÁRASE** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación-Ministerio de Transporte; en consecuencia, **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda respecto de ella.

**e. NIÉGANSE** la excepción de falta de integración del contradictorio, propuesta por el INVÍAS.

**f. NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**g. ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

2. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

3. Dése cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil; para tal efecto, el Tribunal Administrativo de Risaralda cumplirá los dictados del artículo 362 del C.P.C.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN  
BARRERA**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO**