

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Acción de reparación directa / PRUEBA - Traslado / PRUEBA TRASLADADA - Cumplimiento requisito artículo 185 del Código de Procedimiento Civil / PRUEBA TRASLADADA - Valoración / PRUEBA TRASLADADA - Solicitada por ambas partes. Valoración

Previo a decidir el asunto puesto a consideración de la Sala, es pertinente señalar que además de las pruebas aportadas al proceso por las partes, los actores y el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, solicitaron el traslado del proceso contencioso administrativo que por los mismos hechos y con ocasión de la muerte del señor Elmer Antonio Largo Ladino, cursó ante el Tribunal Administrativo de Caldas, siendo demandante en dicho asunto la señora Aleyda Largo Ladino. En tal virtud, el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante auto de 24 de noviembre de 1997, decretó el traslado del proceso de reparación directa, radicado con el número 950926002 y, mediante oficio No. 056 de 4 de febrero de 1998, el Tribunal Administrativo de Caldas lo remitió en copia auténtica. En cuanto al traslado de pruebas esta Sección ha expresado que aquellas que no cumplan con los requisitos previstos por el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil o que no hubieren sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra la cual se aducen o no hubieren sido practicadas con audiencia de aquélla, no podrán ser valoradas en el primer proceso. También ha dicho la Sala que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que en tales casos resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión. En ese orden de ideas, las pruebas trasladadas del proceso radicado con el número 950926002, podrán valorarse en el sub lite, pues tanto los demandantes como el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, solicitaron su traslado.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 185

NOTA DE RELATORIA: En este sentido consultar, sentencia de 7 de julio de 2005, expediente número 20300 y sentencia de 21 de febrero de 2002, expediente número 12789.

RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Acción de reparación directa / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Excepción / EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Acreditación

La Nación-Ministerio de Transporte propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por estimar que la construcción, el mantenimiento y la supervisión de las vías le corresponde al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, y no al Ministerio, pues éste, por virtud del Decreto 2171 de 1992, es el encargado de orientar, definir y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y transporte. Efectivamente, el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, fue creado mediante Decreto Ley 2171 de 30 de diciembre de 1992, proferido por el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política que lo autorizaba a suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva y los Establecimientos Públicos, entre otros. De conformidad con los artículos 52, 53, 54 y 65 del citado Decreto Ley, dentro de los objetivos que le fueron asignados

a dicho Instituto se encuentra el de “ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras”, y que entre sus funciones está la de “Ejecutar la política del gobierno nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia” y la construcción y conservación de la red vial. (...) De conformidad con las normas aludidas, aplicables para la época de los hechos, y los documentos a los que se hizo alusión anteriormente, las funciones del Ministerio de Transporte están referidas al diseño, fijación, orientación y vigilancia de las políticas nacionales en materia de infraestructura, tránsito y transporte, es decir, le corresponde dictar las políticas generales o marco en materia de transporte y carreteras, teniendo en cuenta que éste es el órgano rector del sector transporte y el encargado de definir sus políticas generales, en tanto que la construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura vial del país, le corresponde al Instituto Nacional de Vías. En virtud de lo anterior, para la Sala es claro que se encuentra acreditada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Transporte.

NOTA DE RELATORIA: En este sentido consultar sentencia de 10 de junio de 2009, expediente número 18108

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO - Imputación / IMPUTACION - Título / TITULO DE IMPUTACION - Falla del servicio / FALLA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO - Omisión de un deber legal que ha dado lugar a un resultado dañoso / REGIMEN DE FALLA DEL SERVICIO - Título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado / CONFIGURACION DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Elementos

En relación con la responsabilidad que se le imputa al INVÍAS, por haber omitido las correspondientes medidas de seguridad en el sector conocido como El Tabor, lugar en el cual ocurrió un derrumbe de grandes proporciones que cobró la vida de varias personas, habría que decir que en aquellos casos en los cuales se debate la responsabilidad del Estado como consecuencia del incumplimiento del deber legal de la Administración, de mantener en óptimo estado de conservación, mantenimiento, señalización y seguridad de las vías públicas, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio. En efecto, la omisión de un deber legal que ha dado lugar a un resultado dañoso configura una falla en la prestación del servicio. Precisamente, la Sala en varias oportunidades se ha referido al régimen de falla del servicio para señalar que éste ha sido en nuestro derecho y continúa siendo el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria a cargo del Estado. Por ello, si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual. También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º, inciso 2º, de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (...) Constituye un deber imperativo del Estado la utilización adecuada de todos los medios que se encuentran a su alcance en orden a cumplir el cometido institucional; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, a pesar de su diligencia, no es posible que resulte comprometida su responsabilidad. Reiteradamente la Sala ha señalado que la responsabilidad del Estado se ve comprometida cuando se encuentran acreditados los siguientes elementos: i) la

existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; iii) un daño antijurídico, y iv) la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2. INCISO 2

NOTA DE RELATORIA: Consultar sentencia de 6 de marzo de 2008, expediente número 14443

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - Falla del servicio / FALLA DEL SERVICIO - Debe demostrarse / FALLA DEL SERVICIO - No se configuró

Se imputa al INVÍAS la falta de medidas de seguridad y control en el sector denominado El Tabor, particularmente después de que se presentó en ese lugar un deslizamiento de tierra; sin embargo, las pruebas aportadas al plenario indican otra cosa (...) obran los testimonios de Alix Jiménez, Rubén Darío Arteaga Castaño, Ever Alberto Díaz Quebrada, Carlos Alberto Suárez García y Jesús Antonio Díaz Díaz, quienes manifestaron que inmediatamente ocurrió el primer deslizamiento de tierra, acudieron al lugar las distintas autoridades con el propósito de despejar la vía y permitir el paso vehicular, asegurando que la zona se encontraba debidamente señalizada. (...) La versión anterior coincide con lo manifestado por el ingeniero Rubén Darío Arteaga Castaño, quien aseguró que después del primer derrumbe se procedió inmediatamente a despejar la vía, permitiendo el paso vehicular, y que además en ese lugar existían señales preventivas. La misma situación contempló Carlos Alberto Suárez García, al asegurar que en el sitio del derrumbe existían dos clases de señales: una que indicaba "peligro", y la otra que informaba sobre un "derrumbe". Por su parte, Jesús Antonio Díaz dijo que el primer derrumbe fue controlado por las autoridades que acudieron al lugar de los hechos y que era cierto de que allí existía señalización mediante la cual se advertía la presencia de un derrumbe en la zona. Para la Sala la sola circunstancia de que algunos de los testigos mencionados laboraran en el INVÍAS cuando ocurrieron los hechos, no le resta credibilidad a su dicho, pues debe tenerse presente que ellos estuvieron en el lugar de los hechos controlando la situación, además sus versiones son claras, coherentes, precisas y no muestran ánimo de perjudicar o beneficiar a alguien en particular, pero además porque lo manifestado por ellos encuentra respaldo en otros medios de prueba valorados en el proceso. Lo anterior, aunado al hecho de que los actores hubiesen manifestado en el recurso de apelación que después del primer deslizamiento de tierra en el sitio denominado El Tabor, las autoridades colocaron a cada lado de la vía una "valla", desvirtúa la versión de quienes afirmaron en el proceso que en el lugar de los hechos no existían señales de prevención ni autoridad alguna que controlara la situación. (...) Pero independientemente de las señales preventivas que echan de menos los demandantes, lo cierto es que las pruebas aportadas al plenario evidencian que desde el mismo momento en que se presentó el primer deslizamiento de tierra, en el sector de El Tabor, las autoridades correspondientes acudieron inmediatamente al lugar de los hechos con el propósito de apersonarse de la situación, a tal punto que en horas de la tarde fue habilitada la vía para el

tránsito vehicular. (...) queda claro que los actores no demostraron falla alguna del servicio. Sin duda, se trató de un hecho de la naturaleza con connotación de imprevisible e irresistible, lo cual impide la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada.

NOTA DE RELATORIA: Consultar entre otras, sentencia de 25 de noviembre de 2009, expediente número 16831, Consejero Ponente doctor Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de 6 de septiembre de 2001, expediente número 13232-15646; sentencia de 30 de marzo de 2000, expediente número 11877 y sentencia de 24 de febrero de 2005, expediente número 14335

COSTAS - Condena / CONDENA EN COSTAS - Imposición / CONDENA EN COSTAS - No procede

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, ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA SUBSECCION A

Consejera ponente: GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil once (2011)

Radicación número: 66001-23-31-000-1999-03680-01(17520)

Actor: MARIA SAGRARIO TREJOS Y OTROS

Demandado: NACION-MINISTERIO DE TRANSPORTE-INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVIAS-

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por el demandante contra la sentencia de 30 de septiembre de 1999, 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, propuesta por la Nación, de lo cual se dejó el respectivo análisis en la parte motiva, de donde se deriva la negación de la condena en su contra solicitada.

“2. Se niegan las súplicas de la demanda respecto del Instituto Nacional de Vías (folios 298 a 318, cuaderno 7).

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de mayo de 1997, los actores¹, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron que se declarara responsables solidariamente a la Nación-Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, por la muerte trágica de Héctor César Serna Trejos, Nicolás Zapata Maya, Hugo Fernando Marín Arrubla y Carlos Alberto Serrano Arrubla, en hechos ocurridos el 26 de julio de 1995, en el kilómetro 29 de la vía que conduce de Cauya a la Pintada, jurisdicción del Municipio de Quinchía, Departamento de Risaralda (folios 68 a 132, cuaderno 19).

Según los actores, las personas mencionadas murieron sepultadas por un alud que se produjo en la carretera. Manifestaron que el día anterior a los hechos ocurrió en el mismo lugar un deslizamiento de tierra, el cual fue controlado por las autoridades correspondientes, quienes procedieron a remover el material que se encontraba obstruyendo la vía, sin embargo omitieron señalizar el lugar y dejar personal especializado que advirtiera el peligro de la situación y que controlara el paso del tráfico vehicular, produciéndose al día siguiente un nuevo deslizamiento de tierra de grandes proporciones que sepultó a varias personas. Señalaron que el dictamen pericial practicado en el proceso concluyó que existían altas probabilidades de que se presentara en ese lugar un nuevo alud de tierra, como el que sepultó a sus familiares, debido a que previamente se presentaron algunos deslizamientos de tierra que obligaba a las autoridades a implementar medidas de precaución, particularmente por el peligro que representaba la vibración del terreno por el tráfico vehicular, pero ello no ocurrió.

En ese orden de ideas, aseguraron que *“al presentarse un primer derrumbe hacia las 3 de la madrugada del 25 de Julio y el segundo, a las 6:30 a.m. del 26 del mismo mes y año, con intervalo de 27 horas, debió la Administración por intermedio del Ministerio de Transporte o del Instituto Nacional de Vías, regular el tránsito en el sector o cerrar la vía, si era considerado inminente el riesgo para proteger [la] vida de los usuarios, conducta que se omitió, toda vez que luego de remover los escombros fue dada de alta al servicio sin advertencias especiales, tal como era su deber”* (folio 84, cuaderno 1).

Indicaron que la tragedia ocurrió en una carretera que es de propiedad de la Nación, cuyo mantenimiento, conservación y señalización se encuentra a cargo

¹ El primer grupo familiar, que demandó por la muerte del señor Héctor Cesar Serna Trejos, está conformado por: María Sagrario Trejos Arcila, madre de la víctima, Jairo de Jesús, Hernando de Jesús, María Amparo, Luis Gonzaga, Adriana Patricia, José Arney, Gloria Cristina y Heriberto Serna Trejos, hermanos.

El segundo grupo familiar, que demandó por la muerte de Nicolás Zapata Maya, está conformado por: Conrado Zapata Ramírez, padre, Nelly Maya de Zapata, madre, Jesús María y Liana Shirley Zapata Maya, hermanos.

El tercer grupo familiar, que demandó por la muerte de Hugo Fernando Marín Arrubla, está conformado por: María Lucía Arrubla de Marín, madre de la víctima, Carlos Humberto, Edilson, Paulo Emilio, Esther Julia, Héctor Emilio, Luis Ramiro y Sandra Lilliana Marín Arrubla, hermanos.

El cuarto grupo familiar, que demandó por la muerte de Carlos Alberto Serrano, está conformado por: Ana del Carmen Arrubla Escobar, madre, Luis Alberto Serrano, padre, Luis Albeiro, Jhon Jairo y Luis Eduardo Serrano Arrubla, hermanos.

del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, de tal suerte que tales entidades son las llamadas a responder por la muerte trágica de las personas atrás mencionadas, pues omitieron implementar las medidas de seguridad necesarias en ese lugar, que con toda seguridad hubiesen permitido el paso seguro tanto de transeúntes como de los vehículos que por allí transitaban.

Los demandantes pidieron, por concepto de perjuicios morales, una suma de \$26'669.920, para cada uno ellos, siendo ésta la única pretensión que se formuló en la demanda (folio 72, cuaderno 1).

2. La demanda fue admitida el 19 de junio de 1997 y el auto respectivo fue notificado a las entidades demandadas, las cuales se opusieron a las pretensiones formuladas por los actores y solicitaron la práctica de pruebas (folios 135, 144 a 151, 171 a 175, cuaderno 1).

El Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, alegó falta de competencia del Tribunal Administrativo de Risaralda para conocer del asunto, toda vez que el mantenimiento, la conservación y señalización de la carretera en la cual ocurrieron los hechos, corresponde al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, Regional Caldas, por lo cual la demanda debió instaurarse ante del Tribunal Administrativo con sede en dicho departamento. Además, debe tenerse en cuenta que el INVÍAS, Regional Caldas, realizó todas las acciones necesarias para despejar la vía, colocando señales preventivas que advertían sobre deslizamientos de tierra en la zona; sin embargo, a pesar de las advertencias que les fueron formuladas a las víctimas para que no descendieran de sus vehículos, éstas hicieron caso omiso de ello y de las señales preventivas dispuestas por el INVÍAS para tal efecto, con tan mala fortuna que se presentó en ese lugar un alud de tierra que sepultó a las personas que allí se encontraban. En esa medida, sostuvo que la muerte de las citadas personas obedeció a un hecho de la naturaleza y a la imprudencia de las víctimas, configurándose de esta manera una causa extraña, que la eximen de toda responsabilidad (folios 144 a 151, cuaderno 1).

En escrito separado, el INVÍAS llamó en garantía a la Compañía de Seguros La Previsora S.A., con fundamento en la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. UO-158281, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1995 (folios 152 a 164, cuaderno 1).

La Nación-Ministerio de Transporte sostuvo que el mantenimiento, conservación y señalización de la vía, corresponde al INVÍAS, tal como se desprende del contenido de la demanda. Cabe resaltar, según dijo, que el Decreto 2171 de 1992 reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, señalándole unos objetivos básicos orientados a definir y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y transporte. Asimismo, el citado decreto reestructuró el Fondo Vial Nacional como 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 ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial del país, de tal suerte que el Ministerio de

Transporte, inclusive antes de su reestructuración en 1992, no le correspondía función alguna relacionada con la construcción, conservación y mantenimiento de las carreteras del país. Adicionalmente, manifestó que el alud de tierra ocurrió de manera intempestiva, situación que evidencia que éste se debió a un típico caso de fuerza mayor. Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, habida consideración de que la Nación-Ministerio de Transporte no es la encargada de la construcción, mantenimiento y conservación de las vías del país (folios 171 a 174, cuaderno 1).

Por auto de 22 de agosto de 1997, se admitió el llamamiento en garantía formulado por el INVÍAS contra la Compañía de Seguros La Previsora S.A., la cual, a su vez, sostuvo que los deslizamientos de tierra que provocaron la muerte de varias personas obedecieron a fuertes lluvias que cayeron sobre la zona, hecho que se encuentra excluido de los amparos previstos en la póliza de seguros (folios 176, 177, 189 a 191, cuaderno 1).

Mediante auto de 27 de octubre de 1998, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió el conflicto de competencias suscitado entre los Tribunales Administrativos de Risaralda y de Caldas, con ocasión de los hechos ocurridos el 26 de julio de 1995, y declaró que el competente para conocer del asunto era el primero de ellos (folios 232 a 239, cuaderno 1).

3. Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 30 de abril de 1999 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folios 194 a 197, 253, 254, 268, cuaderno 1).

El apoderado de la parte actora solicitó la condena de las entidades demandadas, por estimar que se encontraba acreditada su responsabilidad en la muerte de Héctor Cesar Serna Trejos, Nicolás Zapata Maya, Hugo Fernando Marín Arrubla y Carlos Alberto Serrano Arrubla, debido a la falta de medidas de prevención y seguridad en el sitio en el cual ocurrió la tragedia. Adicionalmente porque se demostró en el proceso que personal alguno de las demandadas acudió al lugar de los hechos ni antes ni después del alud de tierra que sepultó a las víctimas (folios 269 a 278, cuaderno 2).

A su turno, la Nación-Ministerio de Transporte deprecó del juez que despachara desfavorablemente las pretensiones de la demanda, por cuanto las pruebas arrimadas al proceso evidencian que los hechos que provocaron la muerte de las personas citadas, obedecieron a la imprudencia de las víctimas, quienes hicieron caso omiso de las recomendaciones cernidas en torno a la peligrosidad que representaba para ellas bajarse de los vehículos en el lugar de los hechos, debido a los deslizamientos de tierra presentados en la zona. Aseguró que algunos testigos declararon que en el lugar de los hechos al parecer no existían señales preventivas ni de seguridad, razón por la cual bien pudo haberse presentado una concurrencia de culpas entre el INVÍAS, organismo encargado de la construcción, mantenimiento y conservación de las vías, y las propias víctimas (folios 279 a 281, cuaderno 2).

El INVÍAS, por su parte, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por estimar que en el sitio de la tragedia existían señales preventivas que alertaban a los transeúntes sobre la necesidad de tomar precauciones para movilizarse por ese lugar, prueba de ello es la señal de tránsito que informaba sobre la "CAÍDA DE DERRUMBES". Razón distinta es que las víctimas las hubiesen omitido cuando decidieron descender de sus vehículos para auxiliar al conductor de una camioneta que se encontraba atascada en la vía, exponiéndose imprudentemente al peligro, de tal suerte que el resultado dañoso no puede a ella imputársele (folios 282 a 292, cuaderno 2).

El Ministerio Público manifestó que debían prosperar las pretensiones de la demanda, por cuanto se acreditó en el proceso que las autoridades no tomaron las medidas necesarias del caso para evitar el tránsito de personas y vehículos por la zona donde ocurrió inicialmente el deslizamiento de tierra. Sostuvo que el Estado conocía el peligro que *"presentaba la vía en época de invierno y sin embargo no fueron lo suficientemente cautelosos en el manejo del mismo, y es allí donde radica la falla en la prestación del servicio"*. Señaló que no es factible esgrimir como causal eximente de responsabilidad, la culpa exclusiva de las víctimas. Finalmente, la Delegada del Ministerio Público dejó en claro que la responsabilidad por la muerte de las citadas personas resultaba procedente únicamente respecto del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, pues dicha entidad es la encargada del mantenimiento, conservación y construcción de las vías (folios 294 a 297, cuaderno 2).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de 30 de septiembre de 1999, el Tribunal Administrativo de Risaralda negó las pretensiones de la demanda, por estimar que las pruebas aportadas al plenario no permiten evidenciar falla alguna del servicio, pues el talud de tierra que sepultó a varias personas, se debió a un hecho exclusivo de la naturaleza, lo cual constituye un caso típico de fuerza mayor que exime de responsabilidad a la entidad demandada. Además, según dijo, se acreditó en el proceso que el lugar en el cual ocurrió el deslizamiento de tierra que provocó la tragedia estaba debidamente señalado; sin embargo, las personas que fallecieron hicieron caso omiso de dicha situación, pues imprudentemente decidieron descender de sus vehículos para tratar de auxiliar a un conductor que se quedó varado sobre la vía, cuando se produjo el deslizamiento de tierra que los sepultó.

Manifestó que horas antes del alud en el cual perdieron la vida varias personas, se produjo otro deslizamiento de tierra, pero los funcionarios encargados de atender la situación implementaron las medidas correspondientes del caso y ordenaron reabrir el paso vehicular porque advirtieron que no existía

peligro alguno para los usuarios de la vía, de tal suerte que no es posible endilgarle responsabilidad a la Administración por ese hecho.

En relación con la Nación-Ministerio de Transporte, el Tribunal declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto se demostró en el plenario que el mantenimiento y conservación de la carretera en la cual ocurrió la tragedia, se encontraba a cargo del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS (folios 298 a 318, cuaderno 7).

Recurso de Apelación

Los actores formularon recurso de apelación contra la sentencia anterior con el propósito de que fuera revocada y se procediera, en su lugar, a despachar favorablemente las pretensiones de la demanda, en consideración a que las pruebas aportadas al plenario demuestran que la muerte de las citadas personas, obedeció a una falla en la prestación del servicio imputable a las entidades demandadas.

Según el recurrente, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda riñe con las pruebas aportadas y valoradas en el plenario, toda vez que de su contenido se desprende con toda claridad que los actores sufrieron un daño antijurídico el cual le es imputable a la Administración, por lo tanto ésta deberá responder por los perjuicios que dicha situación le produjo a los actores.

Manifestó que si bien los funcionarios de la Administración, encargados de limpiar y despejar la carretera cuando se presentó el primer deslizamiento de tierra, colocaron sobre la vía una valla antes y después del lugar en el cual ocurrió el alud, dicha señalización en manera alguna estableció una verdadera advertencia de peligro para los usuarios de la vía, a tal punto que se autorizó el tránsito de vehículos por ese lugar, con tan mala fortuna que uno de los automotores se atascó justo en ese sitio, razón por la cual varias personas se bajaron de sus vehículos para auxiliar al conductor varado, pero se presentó el alud de tierra que los sepultó a todos.

Aseguró el recurrente que el derrumbe era previsible, debido a que previamente a los hechos ocurrió en ese sitio un deslizamiento de tierra, y durante las horas siguientes se evidenció caída de material, además era temporada invernal, lo cual provocó la filtración de agua en el terreno. Ante dicha situación, el INVÍAS estaba en la obligación de implementar medidas especiales de seguridad o de advertencia para los usuarios de la vía, pero no lo hizo, evidenciándose una clara omisión en el cumplimiento de sus deberes. Cabe resaltar que la obligación del INVÍAS no se limitaba únicamente a colocar en la vía un simple aviso antes y después del sitio en el cual ocurrió inicialmente el deslizamiento de tierra, sino que su deber consistía en advertir a los usuarios de la vía el grave peligro que representaba transitar en esas condiciones por ese lugar.

El Tribunal pasó por alto el dictamen pericial según el cual las probabilidades de deslizamiento en ese lugar eran altas, dadas las características y condiciones del terreno, pues éste se caracterizaba por su alto grado de inestabilidad, debido a filtraciones de agua y por el continuo movimiento de tierra que provocaba el tránsito de los automotores, circunstancia que sin duda aceleró la producción de fenómenos como el ocurrido.

Puede concluirse, entonces, que las determinaciones que normalmente deben implementarse ante la presencia de situaciones como la ocurrida, brillaron por su ausencia, pues lo lógico y recomendable del caso era que las autoridades adoptaran estrictas medidas de seguridad, pero tal situación nunca ocurrió. Bajo esas circunstancias, no es posible atribuir el hecho que cobró la vida de varias personas a un caso de fuerza mayor y de culpa exclusiva de las víctimas, como erradamente lo consideró el Tribunal, sino que el mismo fue el resultado de la conducta omisiva y negligente de la demandada.

En estricto sentido no puede hablarse que hubo fuerza mayor, porque el hecho no era imprevisible ni irresistible y bien pudo evitarse si se hubieran tomado las medidas necesarias del caso; tampoco es posible hablar de culpa exclusiva de la víctima, pues para que el comportamiento de ésta sea excluyente, por sí solo debe haber causado el daño. En el *sub lite*, el deslizamiento de tierra que sepultó a las víctimas *“era previsible para la administración porque se había presentado anteriormente la caída del material y no habían sido adoptadas las medidas que recomiendan estas circunstancias, la conducta de los fallecidos no puede tener las connotaciones de irresistible e imprevisible”* (folio 345, cuaderno 7).

Finalmente, el recurrente sostuvo que si bien el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, era el encargado de la conservación y el mantenimiento de la vía, no es menos cierto que la Nación-Ministerio de Transporte es la propietaria de la misma y, por tanto, la encargada de la señalización de la vía, de tal suerte que ambas deben ser condenadas solidariamente al pago de los perjuicios causados a los actores (folios 321 a 356, cuaderno 7).

III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de 21 de octubre de 1999, el Tribunal Administrativo de Risaralda concedió el recurso de apelación interpuesto por los actores contra la sentencia anterior y, mediante auto de 21 de febrero de 2000, el recurso fue admitido por el Consejo de Estado. Adicionalmente, en el auto mediante el cual se admitió dicho recurso, el Despacho se pronunció sobre la solicitud elevada por el apoderado de los actores en el sentido de que se tuviera como sucesores procesales del señor

Luis Albeiro Serrano Arrubla, demandante en este proceso, a los menores Brayan Alexander Serrano Grisales y Liseth Yessenia Serrano, debido a la muerte trágica del primero de ellos, solicitud que fue aceptada por el Despacho (folios 364, 374, cuaderno 7).

El 3 de abril de 2000, el Despacho corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 376, cuaderno 7).

La parte actora y el INVÍAS se ratificaron en lo dicho a lo largo del proceso (folios 377 a 392, cuaderno 7).

La Nación-Ministerio de Transporte guardó silencio.

El Ministerio Público, por su parte, solicitó que se revocara la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, para que en su lugar se declare la responsabilidad del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, por los perjuicios causados a los actores, con ocasión de la muerte trágica de sus familiares por un alud de tierra. Sostuvo que las pruebas reveladas en el proceso indican que hubo negligencia de dicha entidad por no haber implementado las medidas de seguridad necesarias. Aseguró que tal responsabilidad no se hace extensible a la Nación-Ministerio de Transporte, por cuanto el mantenimiento y la conservación de las vías no se encuentran a su cargo, sino que ello es función del INVÍAS, entidad dotada con personería jurídica. Asimismo, el Ministerio Público solicitó que se exonerara de responsabilidad a la aseguradora llamada en garantía, si se tiene en cuenta que la póliza de seguros que sirvió de fundamento para que fuera vinculada al proceso, excluyó de los riesgos amparados los daños ocasionados como consecuencia de deslizamientos de tierras, fallas geológicas, etc (folios 394 a 402, cuaderno 7).

IV. CONSIDERACIONES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 30 de septiembre de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Previo a decidir el asunto puesto a consideración de la Sala, es pertinente señalar que además de las pruebas aportadas al proceso por las partes, los actores y el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, solicitaron el traslado del proceso contencioso administrativo que por los mismos hechos y con ocasión de la muerte

del señor Elmer Antonio Largo Ladino, cursó ante el Tribunal Administrativo de Caldas, siendo demandante en dicho asunto la señora Aleyda Largo Ladino. En tal virtud, el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante auto de 24 de noviembre de 1997, decretó el traslado del proceso de reparación directa, radicado con el número 950926002 y, mediante oficio No. 056 de 4 de febrero de 1998, el Tribunal Administrativo de Caldas lo remitió en copia auténtica (folio 47, cuaderno 3).

En cuanto al traslado de pruebas esta Sección ha expresado que aquellas que no cumplan con los requisitos previstos por el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil o que no hubieren sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra la cual se aducen o no hubieren sido practicadas con audiencia de aquélla, no podrán ser valoradas en el primer proceso². También ha dicho la Sala que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que en tales casos resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión³.

En ese orden de ideas, las pruebas trasladadas del proceso radicado con el número 950926002, podrán valorarse en el *sub lite*, pues tanto los demandantes como el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, solicitaron su traslado.

De conformidad con las pruebas válidamente aportadas y practicadas en el proceso, se encuentra acreditado lo siguiente:

a. El 26 de julio de 1995, como consecuencia de un deslizamiento de tierra ocurrido en la Vereda El Tabor, jurisdicción del Municipio de Quinchía, Departamento de Risaralda, perdieron la vida Héctor Cesar Serna Trejos, Nicolás Zapata Maya, Carlos Alberto Serrano Arrubla y Hugo Fernando Marín Arrubla. Así lo acreditan las actas de levantamiento y las necropsias practicadas a los cadáveres de los tres primeros, y el certificado expedido por el Notario Único del Círculo de Quinchía, Departamento de Risaralda, según el cual en dicha dependencia fue registrada la muerte del último de ellos, acta que corresponde al indicativo serial No. 1141955 (fol. 50, cdno 1; fols. 50, 82, 86, 87, 104, 116, 123, 124, cdno 6).

De conformidad con lo anterior, no hay duda que el hecho dañoso del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se solicita, se encuentra debidamente acreditado en el plenario.

² Sentencia de julio 7 de 2005, expediente 20.300.

³ Sentencia de febrero 21 de 2002, expediente 12.789

b. En oficio de 8 de enero de 1998, suscrito por el Director Regional del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, documento que obra en copia auténtica, por cuanto fue remitido por dicha entidad al Tribunal Administrativo de Risaralda mediante oficio OJ 01139 de 19 de enero de 1998, se indica:

“1. La vía que de Pereira conduce a Medellín, pasando por Anserma, Quinchía y Riosucio Caldas, es del orden Nacional y corresponde a la ruta 2508 y hace parte de la Troncal de Occidente.

“2. La conservación, mantenimiento y señalización de la vía en mención incluyendo la ruta Cauya-La Pintada, corresponde al Instituto Nacional de Vías, labores estas que se estaban desarrollando normalmente para el día 26 de julio de 1995, según contrato No. 5-157-95, suscrito con el ingeniero JORGE ALIRIO SILVA LÓPEZ.

“3. El Instituto Nacional de Vías, constantemente ejecuta señalización de la aludida vía y de las demás que tiene a su cargo. No se puede decir con precisión que el día 26 de julio de 1995 se estaban realizando labores de señalización, ya que dicha vía contaba con anterioridad a la fecha en cita y cuenta en la actualidad con una adecuada señalización y en los sitios que requieren de la misma, las cuales se van reponiendo en la medida de su deterioro natural y/o cuando son destruidas intencionalmente por manos criminales” (folios 27 a 29, cuaderno 3).

Según el libro de anotaciones de la Policía Nacional, División de Carreteras, el 26 de julio de 1997, aproximadamente a 6:30 de la mañana, se presentó un derrumbe de grandes proporciones en el kilómetro 29 de la vía que conduce de Cauya a La Pintada, sector El Tabor, hecho en el que perdieron la vida varias personas, algunas de las cuales se encontraban en ese momento auxiliando al conductor de una camioneta que se atascó en el barro (folios 30 a 33, cuaderno 3).

En el curso de este proceso, mediante despacho comisorio librado al Juzgado Único de Quinchía, Departamento de Risaralda, rindieron declaración las siguientes personas:

Gabriel de Jesús Jaramillo Peláez, quien dijo residir cerca al lugar de los hechos, relató que el día anterior a la tragedia, en el sector conocido como El Tabor, se presentó un derrumbe, el cual fue atendido inmediatamente por las autoridades del lugar, quienes utilizaron maquinaria y despejaron la vía. Sin embargo, al día siguiente, aproximadamente a las 6:00 de la mañana, ocurrió un nuevo derrumbe, pero esta vez de grandes proporciones, que cobró la vida de varias personas, algunas de las cuales se encontraban en ese momento tratando de empujar una camioneta que estaba varada sobre la vía, otras, por el contrario, según dijo, estaban “noveleriendo”. Sostuvo que en el lugar de los hechos no existía señal alguna que indicara el estado en el cual se encontraba la vía y que previamente a lo sucedido había llovido. Aseguró que durante los diez años que lleva viviendo en ese lugar, era la primera que se presentaba en ese sitio un derrumbe (folios 144 a 146, cuaderno 3).

En el mismo sentido declaró la señora Aura Rosa Londoño Hoyos, quien aseguró que el día anterior a la tragedia hubo un derrumbe que tapó la vía en el sector denominado El Tabor, el cual fue controlado rápidamente por las autoridades, pero que al día siguiente se presentó un nuevo deslizamiento de

tierra que sepultó a varias personas que se encontraban en el lugar. Advirtió que en ese sitio no existía señal alguna de tránsito que alertara sobre el estado de la vía (folios 147, 148, cuaderno 3).

Dentro de las pruebas que fueron trasladadas del proceso contencioso administrativo, con ocasión de la muerte del señor Elmer Antonio Largo Ladino, obra una diligencia de inspección judicial que fue practicada en el lugar de los hechos el 4 de junio de 1996, la cual podrá valorarse en este caso, pues la misma fue presidida por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Caldas, y en ella intervinieron los apoderados de las partes y el Ministerio Público, además contó con la presencia de dos peritos, previamente designados por el Tribunal, diligencia en la que se inspeccionó el lugar de los hechos, lográndose establecer lo siguiente:

“El lugar donde ocurrió el accidente es una semicurva a la derecha, en terreno de ascenso; el talud derecho es casi perpendicular sobre la carretera, desde allí se desprendió la tierra que ocasionó el accidente; tiene una altura de unos 60 o 70 metros, hacia la margen izquierda en el sitio del derrumbe el terreno se muestra igualmente en forma casi perpendicular con una profundidad similar a la anterior de 60 o 70 metros, antes del sitio donde se inició el derrumbe más o menos a 25 metros hay dos señales preventivas que demarcan las curvas de la carretera en ambas direcciones; tales señales según la información que hay al respaldo de ellas fueron colocadas allí el 25 de noviembre de 1.995 (...) En el lugar, a pesar de haber empezado a crecer las malezas, todavía es fácilmente visible que el terreno es aparentemente deleznable y el talud está formado por tierra rojiza y piedra pequeña. El piso al lado de la vía aún se siente flojo; antes del lugar del derrumbe a unos 15 metros de donde éste empieza hay un mojón que señala el kilómetro 29 de la ruta Cauya-La Pintada (...) la extensión cubierta por el derrumbe tiene unos 80 metros (...)” (folios 2 a 4, cuaderno 5).

En la misma diligencia rindió testimonio el señor Alix Jiménez, quien sobre lo ocurrido manifestó:

“El día 25 de julio de 1.995 en compañía del ingeniero Jorge Alirio Silva hacíamos el recorrido de la carretera Cauya-Anserma-Riosucio-Supía-La Pintada y al llegar al sitio La Ceiba nos dimos cuenta que más adelante había un derrumbe, inmediatamente nos trasladamos al sitio y encontramos un derrumbe en el kilómetro 28 más 900, sitio El Tabor. Luego nos trasladamos al Municipio de Quinchía y conseguimos la retroexcavadora, nos comunicamos con el Instituto Nacional de Vías de Manizales para que nos enviara un cargador, por el lado de Riosucio también hablamos con el arquitecto Rubén Darío Arteaga solicitándole la colaboración con maquinaria de la seccional de Riosucio-Secretaría de Obras Públicas del Departamento. Efectivamente se trabajó en el despeje del derrumbe con cuatro máquinas y a eso de las cuatro de la tarde, se dio la vía pero como el piso estaba muy liso debido a que el material del derrumbe era arcilloso, fue necesario pedir la colaboración de los bomberos de Guática, quienes iniciaron el lavado del pavimento utilizando motobombas para tomar el agua de la quebrada que hay a continuación del derrumbe. En las horas de la tarde personalmente me trasladé al campamento del Instituto Nacional de Vías que hay en

Riosucio y llevé unas señales preventivas correspondientes a “zona de derrumbe”, que fueron colocadas antes y después del derrumbe. Esta tarea se ejecutó con obreros del grupo cooperativo Perla del Ingruma (...). Al día siguiente me encontraba en las oficinas del Instituto Nacional de Vías de Manizales y siendo aproximadamente las ocho y media de la mañana del día 26 de julio del año 95, recibimos una llamada en la cual nos informaban que había caído otro derrumbe en el kilómetro 28 más 900, causando muertos. Inmediatamente salimos el Ingeniero Silva y yo para el sitio del derrumbe y nos percatamos de la situación (...). En horas de la tarde se pudo restituir la vía debido a que hubo cinco máquinas en la limpieza del mismo (...). En la época de la ocurrencia del derrumbe me encontraba trabajando en la administración del mantenimiento vial del grupo uno regional cinco, es decir con Insisa (...). La relación que existía entre el Insisa y el Instituto Nacional de Vías es la de que Insisa es la administradora del mantenimiento vial de la carretera Cauya, Anserma, Riosucio, Supía, la Pintada y de la carretera Estación Uribe, Tres Puertas, Irra, La Felisa (...). El sitio del accidente está en jurisdicción del municipio de Quinchía, Departamento de Risaralda (...). Las señales correspondientes SF42 Zona de Derrumbe, fueron colocadas en las horas de la tarde del día 25 de julio de 1.995, se colocaron antes del derrumbe y después del derrumbe, es decir, una en el sentido Anserma-Riosucio y otra Riosucio-Anserma (...). En el contrato celebrado entre el Instituto Nacional de Vías y la compañía publicitaria Lizcano Gutiérrez, en los meses de diciembre del 95 y enero del 96, se hizo una renovación y colocación de señales de todo tipo en las carreteras nacionales que administra la Regional de Caldas del Instituto Nacional de Vías. Pero en las mismas carreteras existía la señalización que fue colocada por mí y con ayuda de los grupos cooperativos en el año 1.992 (...). En el sector del kilómetro 28+900 en el tiempo que trabajé con el Ministerio de Obras Públicas no conocí derrumbe en dicho sitio (...). La función principal de nosotros como administradores del mantenimiento vial es estar pendiente de todos los pormenores y problemas que presentan las carreteras objeto del contrato. El día que ocurrió el derrumbe estábamos en un recorrido rutinario de reconocimiento del estado de la vía (...). El primer derrumbe cayó a las tres de la mañana del día 25 de julio del 95 y el segundo a las seis y media de la mañana del día 26 de julio, día en que ocurrió la tragedia, o sea que transcurrieron 27 horas y media entre los derrumbes (...). En el momento en que se empieza a limpiar un derrumbe es lógico que al paso que van trabajando las máquinas, va cayendo material suelto que hay en el talud, pero aclaro que esto es mientras trabajan las máquinas, pero desde el mismo momento en que se organizó para dar el paso no observamos ningún desprendimiento de la parte superior de donde cayó el primer derrumbe y aún más, no se veía afloramiento de agua por ningún lado (...) en el momento de dar el paso es lógico que el paso queda restringido y aún más, porque en mi consideración que hice sobre el producto del derrumbe que era un material limoarcilloso, la superficie de tránsito estaba muy lisa debido a que la tarde estaba muy fría y lloviznaba y por eso precisamente se pidió la colaboración a los Bomberos de Guática para que iniciaran el lavado del pavimento (...). En las horas de la tarde del día 25 de julio mientras nosotros estuvimos presentes junto con la Policía de Carreteras, siempre tratamos de evacuar el flujo vehicular, pero muy lentamente (...). Yo

no hice ningún recorrido para observar la parte superior, pero sí lo hicieron el Ingeniero Silva, el Arquitecto Arteaga y el Ingeniero de Quinchía (...) La función de cualquier funcionario, ya sea ingeniero, inspector, que trabaje con entidades que tengan que ver con carreteras, cuando se presenta un evento de esta naturaleza, es decir derrumbes, es la de restituir la vía cuanto antes (...) Realmente a mi experiencia y tal como vi la situación en horas de la tarde del día 25 y observando el talud superior, no se veía que fuera a caer otro derrumbe porque no había aguas en el talud, ni nivel freático, ni nada de eso (folios 4 a 13, cuaderno 5).

También rindió versión sobre lo ocurrido, el señor Alirio López Restrepo, quien aseguró:

“(...) Ese día cuando ocurrió el primer derrumbe, se taponó la vía en el sitio de los acontecimientos (...) Realmente vi el derrumbe que había caído, el peligro que amenazaba ese talud porque rodaba tierra y lodo ahí en la carretera. Por la tarde del mismo día tuve necesidad de ir a Anserma y cuando regresé tipo 7 o 7 y media de la noche, la buseta en la cual viajaba pudo pasar por un solo carril porque estaba cerrada la vía por un lado (...) allí con mucha dificultad pasó la buseta por el medio del lodo y pude observar que realmente, como hacía un día muy lluvioso, caía el lodo a la carretera dando lugar a que en muy poco rato se taponara la vía, pero nosotros logramos pasar. Al día siguiente, antesito (sic) de las seis de la mañana sonó la sirena y rápido llamé a los bomberos (...) pregunté qué ocurría y me contestó el bombero de turno que era un derrumbe que había tapado un bus con más de quince o veinte personas. Yo subí en compañía de mi yerno que tiene finca por ahí cerquita y realmente vimos la magnitud del derrumbe (...) PREGUNTADO: Sírvase decirnos sí cuando ud. pasó por el lugar del derrumbe la noche anterior, cuando regresaba de Anserma a Riosucio, había en el lugar del derrumbe algún tipo de maquinaria para removerlo? CONTESTÓ: No, la maquinaria fue llegando, cuando pasé no había nada de maquinaria, inclusive cuando subimos por la mañana tampoco, hasta la gente se enojaba y ya con rabia por la falta de maquinaria porque la gente estaba ahí atrapada y que necesitaban mover la tierra y la maquinaria no llegaba. PREGUNTADO: Sabe ud. si durante el día, la víspera de la muerte de toda esta gente, hubo maquinaria oficial removiendo el primer derrumbe? CONTESTÓ: Yo no sé si sería maquinaria oficial, pero si había un aparato de esos (...) PREGUNTADO: Sí usualmente en ese sitio han habido señales que den fe del peligro de derrumbes? CONTESTÓ: La verdad es que en ese sitio no y tengo para decir que lamentablemente yo que fui corresponsal de La Patria y El tiempo, hable en muchas oportunidades del pésimo estado de la carretera entre Supía y La Virginia, y siendo yo miembro de la Defensa Civil a cada ratico nos tocaba atender accidentes en este sector del Tabor y como lo juré ahora, nunca ha habido señalización sobre ese tipo de derrumbes. PREGUNTADO: Díganos sí cuando ud. pasó por ahí la noche anterior vio o advirtió la presencia fuera de funcionarios de las entidades estatales encargadas del mantenimiento de la vía o fuera inclusive personas de la misma fuerza pública como Policías que advirtieran del peligro del paso o que trataran de detener el flujo de vehículos por el posible peligro que se presentara? CONTESTÓ:

Realmente yo no vi nada, o que hubiera personas en eso (...) La gente por ahí vecina comentaba que debieron haber colocado señales (folios 13 a 17, cuaderno 5).

Los peritos que intervinieron en la diligencia de inspección judicial practicada en el lugar de los hechos, rindieron el siguiente dictamen:

“1. Estado de la vía Anserma-Riosucio, en el sitio el Tabor:

“En el momento en que se realizó la Inspección Judicial, la vía Anserma-Riosucio, en el sitio El Tabor presenta un regular estado de conservación, la carpeta asfáltica posee buenas características y un desgaste normal para el tráfico de vehículos que soporta dicha carretera.

(...)

“2. Existencia de fallas de tipo geológico, erosivo o técnico en ese sitio (El Tabor):

“En el sitio El Tabor no se registra la presencia de fallas de tipo erosivo o técnico.

“El deslizamiento se presentó por la presencia de infiltración de aguas de escorrentía y de aguas lluvias hacia la parte superior del talud, dada la existencia de depósitos de caída piroclástica, los cuales poseen una granulometría que favorece la infiltración de las aguas.

“3. La ocurrencia de derrumbes o aludes en fechas anteriores al 26 de julio de 1995:

“No se cuenta con registros históricos que permitan determinar la ocurrencia de derrumbes o aludes de gran magnitud antes del 26 de julio de 1995, sin embargo de acuerdo con la descripción del deslizamiento ocurrido el 26 de julio de 1995, puede deducirse que es posible que con anterioridad a la fecha del siniestro se hubieran presentado deslizamientos de pequeña magnitud, dado el volumen de masa calculada en los movimientos sucedidos el día del accidente.

“4. Determinar la posibilidad que había, bajo un invierno intenso como el que se vivía en julio de 1995, de que hubieran derrumbes o avalanchas de grandes magnitudes en el sitio El Tabor, de acuerdo a los antecedentes y características del terreno, y a la ocurrencia de derrumbes anteriores en aquel sitio:

“La zona se caracteriza por presentar una topografía muy abrupta con pendientes superiores al 40% debido a que geológicamente el área presenta numerosos intrusivos de origen ígneo, aunque en el sitio del Tabor la litología corresponde a un depósito conglomerático.

“Dadas las anteriores características, la posibilidad de que se presenten deslizamientos a lo largo de la vía Riosucio-Anserma es alta, pero no se puede especificar de manera exacta dónde se van a suceder dichos movimientos”.

"5. Determinar si como medida de prudencia se debió de haber restringido o interrumpido el tránsito vehicular en ese sitio, en el invierno de 1995:

"Dadas las características topográficas del sector, las posibilidades de que se presente un deslizamiento de tierra son muchas, sin embargo es exagerado pensar que una carretera tan importante como lo es la Vía Riosucio-Anserma sea interrumpida durante un invierno, si se tienen en cuenta además los fuertes inviernos que se registran en nuestro departamento.

"6. Determinar qué obras se debieron de haber adelantado en el sitio El Tabor para evitar desprendimientos masivos y derrumbes y en qué consistirían las mismas.

"Teniendo en cuenta las características de la vía en general y las altas pendientes que presentan los terrenos adyacentes, es muy difícil pensar que sobre el margen derecho de la vía Riosucio-Anserma se ubiquen obras para estabilizar dicho talud (que por las pendientes de la zona conforman casi todo el margen derecho de la vía en mención). En el sitio específico del Tabor, no es posible determinar si era necesaria la ubicación de una obra o no para prevenir el deslizamiento, en la mayoría de los casos se espera a que los taludes adyacentes a las vías se estabilicen de manera natural.

"7. Determinar si las mismas obras se habían adelantado por las entidades correspondientes para el día 26 de julio de 1995:

"De acuerdo a lo expuesto en el ítem anterior, no era necesaria la ubicación de una obra determinada, por lo tanto para la fecha en que sucedió el accidente, no se había realizado ninguna obra civil para detener un posible deslizamiento en el lugar.

"8. Determinar si las piedras de gran tamaño que se observan hacia la parte baja (sitio donde se dispuso el material del movimiento) se desprendieron durante el deslizamiento:

"Como se mencionó con anterioridad, geológicamente corresponde a depósitos conglomeráticos consolidados, en los cuales no se aprecian clastos de gran tamaño, por lo tanto no es posible que estos clastos se hallan (sic) desprendido durante el deslizamiento.

"9. Determinar si después de ocurrido el primer deslizamiento era riesgoso el tránsito vehicular por ese lugar:

"Desde todo punto de vista es lógico pensar en la ocurrencia de movimientos de masa posteriores asociados a un primer deslizamiento, si se tiene en cuenta que era una temporada invernal muy fuerte, que por el barranco seguía cayendo material a manera de flujos de lodo y que la vibración producida por los vehículos al transitar acelera la ocurrencia de fenómenos de este tipo.

"No obstante la ocurrencia del primer evento, se debe mantener en época invernal un permanente monitoreo a las zonas que por frecuencia histórica han presentado deslizamientos.

“La ocurrencia de este tipo de deslizamientos genera casi siempre eventos posteriores y en temporadas invernales el tránsito por carreteras afectadas con este tipo de deslizamientos debe someterse a estrictas medidas de seguridad, verbo y gracia, señalización, vigilancia, retenes informativos, etc” (folios 28 a 31, cuaderno 5).

Según el ingeniero geólogo Jaime Correa Arango:

“El día viernes 28 de julio se viajó a la ciudad de Manizales con el fin de inspeccionar el sitio de desastre ocurrido a causa de la época invernal. Las fuertes lluvias ocasionaron sobresaturación de agua que actuó como agente detonante y que sumada a las características del suelo (poco adhesivo) y a la falta de pendiente del terreno, terminaron por producir el fenómeno. Además la estructura de la roca foliada de la parte superior del talud, con su buzamiento en favor de la pendiente contribuyó a la facilidad del movimiento (...)

(...)

“Según versiones recogidas se presentaron dos movimientos: el primero ocurrió el día martes 25 de julio a las 2:00 a.m., no presentó mayores consecuencias y fue atendido por los dos municipios de Anserma, Riosucio y Quinchía. Desgraciadamente el fenómeno se repitió el día miércoles 26 de julio a las 7:30 a.m. dejando como resultado la desaparición de 10 a 20 personas que colaboraban en ese instante para sacar un vehículo encunetado a un costado de la vía (...) (folio 39, cuaderno 5).

Dentro de las pruebas que fueron trasladadas del proceso radicado con el número 950926002, obran los siguientes testimonios:

El arquitecto Rubén Darío Arteaga Castaño, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Jefe de la Zona Tres de Obras Públicas del departamento de Caldas, sostuvo:

“(...) Al amanecer un lunes la policía y la defensa civil me estuvieron buscando desde muy temprano porque se había presentado un derrumbe en la vía que de Riosucio conduce a Anserma (...) procedimos a despejar este derrumbe que es uno de los tantos que se presentaron en esa época invernal, el día lunes a amanecer martes algunos ciclistas me informaron tipo seis de la mañana que una mula o un camión o vehículos habían obstaculizado o se habían pegado en esta zona del derrumbe porque esa noche había llovido y había bajado agua con barro y la banca estaba muy cargada de este material y por eso se detuvieron esos vehículos ahí, ya siendo más o menos las ocho de la mañana de ese martes, los bomberos, la defensa civil y la policía buscaron el apoyo de obras Públicas puesto que algunos testigos mencionaban que había descendido otro derrumbe mucho mayor que el anterior y que había arrastrado a su paso algunos vehículos. Esa no es una obligación nuestra, la atención de ese tipo de emergencias en las vías nacionales no es una obligación del Departamento de Caldas, y aún así me desplazé yo a ver si esto era cierto, cuando vi el tamaño de la emergencia solicité

apoyo del Municipio de Quinchía, al municipio de Supía, con unas pequeñas máquinas que ellos tienen y desplazé dos cargadores de la Secretaría de Obras Públicas, así como los trabajadores, todos los que teníamos a la mano que eran más o menos unas 20 personas. Cuando se llamó a Quinchía, como el derrumbe era bastante grande el ingeniero CARLOS ALBERTO HURTADO ya estaba trabajando en la otra punta del derrumbe y lo único que hicimos fue colaborar bajo la acción del ingeniero cuyo nombre no recuerdo. Cuando me presenté en el sitio de la emergencia se encontraba un ingeniero de INVÍAS, que prácticamente con el ingeniero de Quinchía y yo mismo atendimos la emergencia (...) Fue en horas de la noche cuando cayó el primer derrumbe que interrumpió toda, o mejor no interrumpió toda la banca sino tres cuartas [partes] de banca (...) la vía quedó perfecta y totalmente despejada, incluso se retiró la cuneta derecha sobre el talud. Preguntado: Recuerda usted si una vez caído ese primer volumen de tierra, si alguien colocó alguna señal con el fin de alertar a los conductores que por ese sitio transitaran. En caso positivo, quién? CONTESTÓ: Quién la colocó, no sé, pero si había una señal que avisaba de derrumbes en la vía, al menos vi una, no sé si al otro lado había, pero si había una a mano derecha tomando como referencia Riosucio hacia Anserma, algunos metros atrás del sitio del derrumbe, al otro lado no la vi (...) el ingeniero CARLOS HURTADO estaba al otro lado del derrumbe (...) nosotros mientras sacábamos el derrumbe o mejor los bomberos colocaron otra señal (...) la vía ha presentado en varios puntos desestabilización de los taludes pero cosas muy pequeñas y controlables, no un derrumbe de las proporciones que se desplazó ese día (...) En este mismo sitio, en el tiempo que estaba al frente de la zona de un año y medio más o menos, nunca en ese sitio específico se presentó una emergencia (...) PREGUNTADO: cuál considera Usted fue la causa fundamental para que dicho volumen de tierra cayera sobre el tramo carreteable? RESPONDIÓ: Básicamente la infiltración de aguas que según un informe geológico hecho en la emergencia, una infiltración de aguas que se producía debido a la crudeza del invierno en la corona superior de este antiguo derrumbe (folios 44 a 46, cuaderno 6).

Ever Alberto Díaz Quebrada relató los siguientes hechos:

“Yo trabajaba con el mantenimiento de vías, cooperativa de trabajo asociados Perla del Ingruma, para esa labor nos tocaba entre Supía y Anserma Caldas, en el sector conocido como El Tabor (...) la vía estaba obstruida por un gran derrumbe, nos bajamos a ver si lográbamos dar vía manualmente, nosotros llevábamos carretas, picas y palas, al ver la intensidad del derrumbe nos devolvimos hacia Riosucio a informar al señor Inspector y al ingeniero del Instituto Nacional de Vías (...) Ellos inmediatamente se hicieron presentes en el lugar del derrumbe, poniendo a disposición lo que es cargador y en colaboración con el Departamento de Obras Públicas que también prestó unos dos cargadores para lograr dar paso ese mismo día, lo cual se hizo efectivo, se dio vía aproximadamente entre las cuatro y cinco de la tarde, nosotros como cooperativa estuvimos colaborando ahí, todo el día. Como por la tarde de ese día llovizó, el Cuerpo de Bomberos de Riosucio barrió la carretera para que no quedara muy lisa. Eso fue un martes. Ya se dio vía y se despejó, se dio vía para ambos lados, quedando la calzada libre hasta el otro día que íbamos

nuevamente para el trabajo, o sea, ya el miércoles, salimos a la misma hora entre seis y media y siete de la mañana, cuando llegamos al derrumbe, o sea que ya había otro derrumbe en la misma parte (...) las personas que transitaban por esa vía podían ver las señales de peligro y los restos de que había ocurrido un derrumbe antes (...) PREGUNTADO: Infórmele al Juzgado si las personas que estaban colaborando en las labores de destape de la carretera pudieron observar que había peligro para futuros desprendimientos de tierra? CONTESTÓ: No, no se veía ninguna señal ni peligro de que hubiera más derrumbe en ese sector (...) PREGUNTADO: Supo si los señores del Instituto Nacional de Vías hicieron una inspección técnica con el fin de controlar un posible derrumbe del talud y de verificar el real peligro que este derrumbe implicaba para los usuarios de la carretera? CONTESTÓ: Sí señor. En compañía del ingeniero inspector de Obras Públicas y del ingeniero del Instituto Nacional de Vías, ellos estuvieron por la parte de encima revisando o estudiando el terreno, eso fue el martes en las horas de la tarde, dos o tres de la tarde que estuvieron estudiando todo eso. PREGUNTADO. Supo o conoció que los señores del Instituto Nacional de Vías hubieran recomendado que se cerrara el paso por los posibles peligros que representaba un nuevo derrumbe? No señor. PREGUNTADO. Supo o conoció que en el sitio de los acontecimientos hubiera habido antes del segundo derrumbe, ya fueran policías, o fueran empleados del Instituto Nacional de Vías, impidiendo que hubiera circulación de vehículos y de transeúntes por el posible riesgo que representaban las condiciones topográficas de la vía? CONTESTÓ: No señor, porque la vía había quedado destapada. PREGUNTADO: Explíquenos si después del primer derrumbe quedaron destapados ambos carriles de la vía o solamente uno? RESPONDIÓ: Sí señor, quedaron destapados ambos carriles (folios 54, 55, cuaderno 6).

Por su parte, Carlos Alfonso Rendón Quiceno, conductor de profesión, narró lo siguiente:

“Eso fue un miércoles que yo iba para el sitio denominado La Ceiba, iba a traer viaje o sea pasajeros negociantes de ganado, porque ese día era feria aquí en Riosucio, salí por ahí a las seis de la mañana, yo subí hasta donde fue el derrumbe, que fue arribita de un lavadero de carros, en el Tabor, yo llegué allá y ya estaba tapada la vía, por ahí de seis y media de la mañana, y yo cogí y paré mi carro a un ladito, me pasé por encima del tierrero, había vía para pasar a pie, la noche anterior había llovido, lo que yo eché de ver era que no había ni señales de nada ni policía, había mucha gente (...) me vine al otro lado de la carretera al borde y había mucha gente ahí mirando y caían terrones y poquito de lodo, cuando yo pasé al otro lado y viendo que no había vía para pasar con el carro mío, yo del otro lado me regresé nuevamente (...) cuando yo iba llegando al carro mío oigo el estruendo y se vino el derrumbe grande y se los llevó a todos (...) Ese derrumbe fue como de una cuadra y no dio tiempo de nada (...) No había señales de ninguna especie, pues yo me fui al otro lado de la vía y no vi señales de ninguna clase (...) Yo mismo fui a avisarle a los bomberos, vine a dar noticia a los bomberos, de resto nadie había ni venía (...) PREGUNTADO: Si antes del derrumbe cuando Usted dice que estuvo allí vio que el peligro del derrumbe era inminente o si se veía algún peligro? CONTESTÓ: No se veía nada, solamente estaba

terróniando (sic), chorreaba lotes de barro y terrones y barranquitos con raíces también caía, pues viendo caer tierra se veía que podía haber algún derrumbe” (folio 58, cuaderno 6).

El señor Carlos Alberto Suárez García, trabajador de la microempresa Perla de Ingruma, con sede en Riosucio, en la cual cumplía labores de mantenimiento de las carreteras de la región, manifestó que en el lugar en el que se presentó la tragedia, había dos clases de señales: una que indicaba “peligro” y la otra que indicaba “derrumbe”. Aseguró que después del primer derrumbe, la carretera fue despejada y quedó habilitada para el tránsito de vehículos y que además se dejó en el lugar la correspondiente señalización. Manifestó que el ingeniero Jorge Silva, del Instituto Nacional de Vías, y un ingeniero de apellido Arteaga, del Departamento de Obras Públicas, fueron las personas encargadas de coordinar las labores de remoción del derrumbe, a las cuales se unieron once personas más. Finalmente, dijo que en ese sitio jamás se había presentado una situación como la ocurrida el 26 de julio de 1995, y que para la época de los hechos, el clima era muy variable, pues en esa zona llovía mucho pero también hacía sol (folios 47, 48, cuaderno 6).

Jesús Antonio Díaz Díaz, quien para la época de los hechos laboraba en la Cooperativa Perla del Ingruma, cuya actividad era el mantenimiento de carreteras, aseveró que el primero de los derrumbes, ocurrido en el sector de El Tabor, no presentó inconveniente alguno, pues al sitio acudieron inmediatamente dos máquinas que despejaron la vía, permitiendo sin ningún problema el paso de los vehículos que por allí transitaban. Aseguró que estuvo colaborando en el lugar de los hechos hasta las siete de la noche aproximadamente y que en ambos sentidos de la vía fueron dispuestas las correspondientes señales preventivas mediante las cuales se advertía la presencia de un derrumbe en la zona. Relató que al día siguiente, cuando se dirigía en horas de la mañana hacia el Municipio de Anserma, se percató de la presencia de otro derrumbe en el mismo sitio donde ocurrió el primero, y que en esta ocasión varias personas quedaron sepultadas bajo tierra, algunas de las cuales estaban auxiliando al conductor de una camioneta que se encontraba encunetada, cuando los sorprendió la avalancha de tierra. Aseguró que era la primera vez que se presentaba en ese lugar una tragedia, y que desde el mismo momento en el que se produjo el primer deslizamiento de tierra, acudieron al lugar funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas, del Instituto Nacional de Vías, de la Policía de Carreteras, del Cuerpo de Bomberos, de la Cruz Roja y de la Cooperativa de Mantenimiento de Vías, en la cual laboraba (folios 49, 50, cuaderno 6).

Las pruebas hasta aquí reveladas indican que el 26 de julio de 1995, aproximadamente a las 2:00 de la mañana, en el kilómetro 29 de la vía Cauya-La Pintada, jurisdicción del Municipio de Quinchía, Departamento de Risaralda, ocurrió un alud de tierra que sepultó a varias personas, entre ellas a Héctor César Serna Trejos, Nicolás Zapata Maya, Hugo Fernando Marín Arrubla y Carlos Alberto Serrano Arrubla. Asimismo, las pruebas practicadas en el proceso dan cuenta de que 27 horas antes de que ocurriera la tragedia, se presentó en el mismo lugar un deslizamiento de tierra que obstruyó la vía temporalmente, el cual fue removido por las autoridades que acudieron al lugar, permitiendo el tránsito automotor.

Según los hechos de la demanda, la Nación-Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, deben responder por la muerte de las citadas personas, toda vez que se acreditó en el plenario que el alud de tierra que las sepultó, se debió a la falta de medidas de seguridad de las entidades aludidas,

pues previamente a que se presentara dicha tragedia, ocurrió en el mismo lugar un deslizamiento de tierra, circunstancia que las obligaba a implementar las correspondientes medidas de seguridad para evitar que se produjera una situación mucho más grave, pero hicieron caso omiso de ello, con tan mala fortuna que horas después del primer deslizamiento de tierra, se produjo un nuevo derrumbe de grandes proporciones, el cual dejó un saldo trágico de varias personas muertas.

La Nación-Ministerio de Transporte propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por estimar que la construcción, el mantenimiento y la supervisión de las vías le corresponde al Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, y no al Ministerio, pues éste, por virtud del Decreto 2171 de 1992, es el encargado de orientar, definir y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y transporte.

Efectivamente, el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, fue creado mediante Decreto Ley 2171 de 30 de diciembre de 1992, proferido por el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política que lo autorizaba a suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva y los Establecimientos Públicos, entre otros. De conformidad con los artículos 52, 53, 54 y 65 del citado Decreto Ley, dentro de los objetivos que le fueron asignados a dicho Instituto se encuentra el de *“ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras”*, y que entre sus funciones está la de *“Ejecutar la política del gobierno nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia”* y la construcción y conservación de la red vial.

A su turno, el artículo 6 numerales 11 y 12 de la citada normatividad, señala que dentro de las funciones que le corresponde al Ministerio de Transporte, está la de *“preparar los planes y programas de construcción y conservación de la infraestructura de todos los modos de transporte, de conformidad con la ley”* y *“preparar los planes y programas de financiación e inversión para la construcción, conservación y atención de emergencias de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación”*.

Según oficio OJ 01139 de 19 de enero de 1998, remitido por el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, al Tribunal Administrativo de Risaralda:

“1. La vía que de Pereira conduce a Medellín, pasando por Anserma, Quinchía y Riosucio Caldas, es del orden Nacional y corresponde a la ruta 2508 y hace parte de la Troncal de Occidente.

“2. La conservación, mantenimiento y señalización de la vía en mención incluyendo la ruta Cauya-La Pintada, corresponde al Instituto Nacional de Vías, labores estas que se estaban desarrollando normalmente para el día 26 de julio de 1995, según contrato No. 5-157-95, suscrito con el ingeniero JORGE ALIRIO SILVA LÓPEZ (...) (folio 29, cuaderno 3).

De conformidad con el oficio No. 016759 de 25 de junio de 1996, suscrito por el Ministerio de Transporte y dirigido al Tribunal Administrativo de Caldas:

“EI MINISTERIO DE TRANSPORTE no es la entidad encargada de la conservación, buen estado y funcionamiento de las vías nacionales.

“El Decreto 2171 de 1.992 reestructuró el FONDO VIAL NACIONAL como INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS y sus objetivos se mencionan en el artículo 53 de la misma norma, cuando establece que corresponde a dicho Instituto ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras.

“En consecuencia, la función de construir, conservar y mantener las carreteras nacionales está a cargo del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, antiguo Fondo Vial Nacional.

(...)

“Con base en las normas citadas, es claro que tratándose de vías nacionales, la entidad competente es el Instituto Nacional de Vías (folios 27, 28, cuaderno 5).

Mediante oficio No. 16324 de 5 de julio de 1996, el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, manifestó que el mantenimiento, rehabilitación y conservación de la carretera Anserma-Riosucio, es de su competencia (folios 37, 38, cuaderno 5).

De conformidad con las normas aludidas, aplicables para la época de los hechos, y los documentos a los que se hizo alusión anteriormente, las funciones del Ministerio de Transporte están referidas al diseño, fijación, orientación y vigilancia de las políticas nacionales en materia de infraestructura, tránsito y transporte, es decir, le corresponde dictar las políticas generales o marco en materia de transporte y carreteras, teniendo en cuenta que éste es el órgano rector del sector transporte y el encargado de definir sus políticas generales, en tanto que la construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura vial del país, le corresponde al Instituto Nacional de Vías⁴. En virtud de lo anterior, para la Sala es claro que se encuentra acreditada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Transporte.

En relación con la responsabilidad que se le imputa al INVÍAS, por haber omitido las correspondientes medidas de seguridad en el sector conocido como El Tabor, lugar en el cual ocurrió un derrumbe de grandes proporciones que cobró la vida de varias personas, habría que decir que en aquellos casos en los cuales se debate la responsabilidad del Estado como consecuencia del incumplimiento del deber legal de la Administración, de mantener en óptimo estado de conservación, mantenimiento, señalización y seguridad de las vías públicas, el título de imputación aplicable es el de falla del servicio.

En efecto, la omisión de un deber legal que ha dado lugar a un resultado dañoso configura una falla en la prestación del servicio. Precisamente, la Sala en varias oportunidades se ha referido al régimen de falla del servicio para señalar que éste ha sido en nuestro derecho y continúa siendo el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria a cargo del Estado. Por ello, si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que

⁴ Ver sentencia de 10 de junio de 2009, expediente 18.108, Sección Tercera.

es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.⁵

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º, inciso 2º, de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades..., “ *debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera.*”⁶

Constituye un deber imperativo del Estado la utilización adecuada de todos los medios que se encuentran a su alcance en orden a cumplir el cometido institucional; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, a pesar de su diligencia, no es posible que resulte comprometida su responsabilidad.

Reiteradamente la Sala ha señalado que la responsabilidad del Estado se ve comprometida cuando se encuentran acreditados los siguientes elementos: *i)* la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; *ii)* la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; *iii)* un daño antijurídico, y *iv)* la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión.⁷

En el *sub lite*, se imputa al INVÍAS la falta de medidas de seguridad y control en el sector denominado El Tabor, particularmente después de que se presentó en ese lugar un deslizamiento de tierra; sin embargo, las pruebas aportadas al plenario indican otra cosa, no obstante que algunos de los testigos que rindieron versión en el proceso hubiesen manifestado que las autoridades no implementaron medida alguna de seguridad en ese lugar.

Por ejemplo, Gabriel de Jesús Jaramillo Peláez y Aura Rosa Londoño Hoyos, aseguraron que en ese sitio no existía señal alguna que advirtiera a los usuarios de la vía el peligro que representaba transitar por ese lugar, especialmente después de que ocurrió el primer deslizamiento de tierra, aunque señalaron que inmediatamente se produjo el primer derrumbe, las autoridades removieron los escombros que obstruían la vía y dieron paso a los vehículos. A su turno, el señor Alirio López Restrepo indicó que la carretera se encontraba en pésimas condiciones y que nunca observó señalización alguna en el sitio en el cual ocurrió la tragedia, sin embargo, al igual que lo afirmado por los testigos

⁵ Sección Tercera, sentencia del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163.

⁶ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

⁷ Sección Tercera, Sentencia de 6 de marzo de 2008, expediente 14.443

citados anteriormente, aseguró que el día de los hechos observó maquinaria trabajando en el lugar para despejar la vía. En cuanto a la falta de medidas de seguridad y señalización en el lugar de la tragedia, Carlos Alfonso Rendón Quiceno dijo que no observó nada de eso en el lugar de los hechos.

A diferencia de lo señalado por los anteriores testigos, obran los testimonios de Alix Jiménez, Rubén Darío Arteaga Castaño, Ever Alberto Díaz Quebrada, Carlos Alberto Suárez García y Jesús Antonio Díaz Díaz, quienes manifestaron que inmediatamente ocurrió el primer deslizamiento de tierra, acudieron al lugar las distintas autoridades con el propósito de despejar la vía y permitir el paso vehicular, asegurando que la zona se encontraba debidamente señalizada.

Al respecto, Alix Jiménez aseveró que cuando ocurrió el primer deslizamiento de tierra, se trasladó inmediatamente al Municipio de Quinchía y consiguió una retroexcavadora, luego se comunicó con el Instituto Nacional de Vías de Manizales con el propósito de que le facilitaran un cargador, y que en Riosucio solicitó la colaboración del arquitecto Rubén Darío Arteaga para que gestionara el préstamo de una maquinaria en la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Caldas. Aseguró que trabajaron con cuatro máquinas durante todo el día y que aproximadamente a las 4 de la tarde fue despejada la vía, lo que permitió el paso de vehículos, pero debido a que el piso estaba liso por el material arcilloso que cayó sobre la vía, fue necesaria la colaboración de los bomberos del Municipio de Guática, quienes lavaron el pavimento utilizando motobombas. Sostuvo que colocó a ambos lados de la vía unas señales preventivas que indicaban “zona de derrumbe”, quedando ésta debidamente despejada y señalizada. Relató que al día siguiente ocurrió en el mismo sitio otro deslizamiento de tierra en el que perdieron la vida varias personas, el cual fue removido en horas de la tarde, lográndose restablecer nuevamente el paso vehicular por ese lugar.

La versión anterior coincide con lo manifestado por el ingeniero Rubén Darío Arteaga Castaño, quien aseguró que después del primer derrumbe se procedió inmediatamente a despejar la vía, permitiendo el paso vehicular, y que además en ese lugar existían señales preventivas. La misma situación contempló Carlos Alberto Suárez García, al asegurar que en el sitio del derrumbe existían dos clases de señales: una que indicaba “peligro”, y la otra que informaba sobre un “derrumbe”. Por su parte, Jesús Antonio Díaz dijo que el primer derrumbe fue controlado por las autoridades que acudieron al lugar de los hechos y que era cierto de que allí existía señalización mediante la cual se advertía la presencia de un derrumbe en la zona.

Para la Sala la sola circunstancia de que algunos de los testigos mencionados laboraran en el INVÍAS cuando ocurrieron los hechos, no le resta credibilidad a su dicho, pues debe tenerse presente que ellos estuvieron en el lugar de los hechos controlando la situación, además sus versiones son claras, coherentes, precisas y no muestran ánimo de perjudicar o beneficiar a alguien en particular, pero además porque lo manifestado por ellos encuentra respaldo en otros medios de prueba valorados en el proceso.

Lo anterior, aunado al hecho de que los actores hubiesen manifestado en el recurso de apelación que después del primer deslizamiento de tierra en el sitio denominado El Tabor, las autoridades colocaron a cada lado de la vía una “valla”, desvirtúa la versión de quienes afirmaron en el proceso que en el lugar de los hechos no existían señales de prevención ni autoridad alguna que controlara la situación. Sobre el particular los actores sostuvieron que el derrumbe fue *“manejado por el personal que le correspondía hacerlo e incluso colocando alguna*

valla anterior y posterior en el lugar de la anomalía, pero sin una verdadera advertencia del peligro” (folio 334, cuaderno 7).

En estricto sentido, es claro que los actores reconocen que en el lugar de los hechos si hubo presencia de autoridad y de señalización, pero no la suficiente. Recuérdese que en la demanda y en los alegatos de conclusión los actores aseguraron que en el lugar de los hechos no hizo presencia autoridad alguna y que tampoco fueron implementadas medidas de seguridad.

Pero independientemente de las señales preventivas que echan de menos los demandantes, lo cierto es que las pruebas aportadas al plenario evidencian que desde el mismo momento en que se presentó el primer deslizamiento de tierra, en el sector de El Tabor, las autoridades correspondientes acudieron inmediatamente al lugar de los hechos con el propósito de apersonarse de la situación, a tal punto que en horas de la tarde fue habilitada la vía para el tránsito vehicular. Al respecto, vale la pena señalar que al lugar de los hechos acudieron autoridades del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, de la Policía de Carreteras, de la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Caldas y del Cuerpo de Bomberos Voluntarios, según se infiere de las declaraciones a las que se hizo alusión anteriormente. En ese orden de ideas, resultan infundados los señalamientos cernidos en contra del INVÍAS en cuanto a que dicho organismo omitió sin justificación alguna implementar medidas de seguridad en el lugar de los hechos, de la misma manera que resultan infundadas las imputaciones según las cuales a ese lugar no acudió autoridad alguna. De otro lado, los demandantes cuestionaron el hecho de que las autoridades no hubiesen impedido el paso de vehículos después de que ocurrió el primer deslizamiento de tierra, debido al peligro latente de que se presentara en ese lugar otro derrumbe, como en efecto sucedió. Sin embargo, tales señalamientos no encuentran respaldo probatorio alguno, porque después de que ocurrió el primer deslizamiento de tierra, las autoridades trabajaron durante todo el día con el propósito de habilitar la vía para ser transitada en condiciones de seguridad, como en efecto se hizo en horas de la tarde.

A propósito, resulta revelador el testimonio del señor Alix Jiménez en cuanto señaló que después de trabajar en el despeje de la vía, se estimó conveniente permitir el tránsito vehicular, toda vez que no se observó *“ningún desprendimiento de la parte superior de donde cayó el primer derrumbe y aún más, no se veía afloramiento de agua por ningún lado”* (folio 12, cuaderno 5). Y si bien el testigo manifestó que él no supervisó personalmente la parte superior de la montaña, sí lo hicieron el ingeniero Rubén Darío Arteaga Castaño, el ingeniero Silva y un ingeniero del Municipio de Quinchía. En el mismo sentido se pronunció Alberto Díaz Quebrada, quien laboraba en la Cooperativa Perla del Ingruma, en el mantenimiento de carreteras, y fue una de las personas que colaboró con el despeje de la vía, al señalar que el ingeniero inspector de obras públicas y el ingeniero del Instituto Nacional de Vías, practicaron una inspección visual a la parte superior de la montaña y verificaron que era viable permitir nuevamente el paso de vehículos por ese sector.

Si bien no se descarta que un deslizamiento de tierra puede provocar posteriormente otro, particularmente si las condiciones climatológicas son adversas, lo cierto es que en el *sub lite* no existían elementos de juicio suficientes que hicieran sospechar sobre la posibilidad de un nuevo derrumbe y mucho menos de la magnitud y consecuencias como el ocurrido el 26 de julio de 1995, en el sector de El Tabor, jurisdicción del Municipio de Quinchía, Departamento de Risaralda.

No debe perderse de vista que era la primera vez que en ese lugar ocurría un derrumbe de las características señaladas. Adicionalmente, según el dictamen pericial trasladado al proceso, el sitio denominado El Tabor no registraba la presencia de fallas de tipo erosivo o técnico, lo cual sin duda, tornaba difícil presagiar un derrumbe en esa zona. Y si bien el dictamen pericial indicó que existía una alta posibilidad de que se presentaran deslizamientos de tierra a lo largo de la vía Riosucio-Anserma, no era posible especificar de manera exacta en qué lugar y cuándo podría ello ocurrir, además de que era exagerado pensar que podía interrumpirse el tráfico durante toda la época de invierno, teniendo en cuenta las fuertes temporadas de lluvia que se registraban en el departamento.

El dictamen de los peritos también señaló que, debido a las características topográficas de la zona denominada El Tabor, por las altas pendientes que se presentan en los terrenos adyacentes, era muy difícil pensar en obras que estabilizaran el talud, razón por la cual ninguna se realizó en ese lugar. Adicionalmente, que en el evento de que fenómenos como el ocurrido en el sitio de El Tabor, acarreasen otros posteriores, el tráfico vehicular debía someterse a fuertes medidas de seguridad. En el presente asunto, las pruebas aportadas al plenario son indicativas de que después del primer deslizamiento de tierra, acudieron al lugar de los hechos las autoridades respectivas, como funcionarios del INVÍAS, de la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Caldas, de la Policía de Carretera, de la Defensa Civil y del Cuerpo de Bomberos, quienes trabajaron durante todo el día para despejar la vía y permitir el paso de vehículos, como en efecto ocurrió en horas de la tarde. Asimismo, se acreditó en el plenario que en el lugar de los hechos fueron dispuestas las medidas preventivas del caso, y que los ingenieros encargados de manejar la situación realizaron las verificaciones correspondientes para permitir el paso de vehículos, convencidos de que no ocurriría otro evento de esa naturaleza.

Si bien la muerte de sus familiares les causó a los actores un daño, lo cierto es que éste no le es imputable a la entidad enjuiciada, porque a pesar de que se implementaron las medidas de seguridad necesarias, no fue posible evitar que se presentara un nuevo derrumbe, particularmente de las características y proporciones como el que sepultó a varias personas en el sitio conocido como El Tabor. A propósito, resulta muy significativo el dictamen practicado por los peritos en cuanto concluyeron que en el sitio de la avalancha no era factible adelantar obra alguna que impidiera el talud, debido a la complejidad topográfica del terreno, sin perder de vista el hecho significativo de que en ese momento estaban dadas las condiciones necesarias para permitir el paso de vehículos, como en efecto ocurrió.

En esa medida queda claro que los actores no demostraron falla alguna del servicio. Sin duda, se trató de un hecho de la naturaleza con connotación de imprevisible e irresistible, lo cual impide la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada.

Resulta pertinente señalar que por los mismos hechos, con ocasión de la muerte del señor Elmer Antonio Largo Ladino, mediante sentencia de 25 de febrero de 2009⁸, la Sala confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda por la cual se negaron las pretensiones de la demanda, por estimar que la muerte del citado señor obedeció a un hecho de la naturaleza, ajeno a la actividad de la entidad demandada, en la medida en que fue

⁸ Expediente 16.831; M.P. Ramiro Saavedra Becerra

irresistible e imprevisible para ella. Por resultar de suma importancia la decisión mencionada, vale la pena transcribir lo que la Sala dijo en esa ocasión, argumentos que en esta oportunidad se acogen plenamente:

“La Sala encuentra claramente demostrado el daño invocado por la parte actora, consistente en la muerte de los señores Elmer Antonio Largo Ladino y Héctor Cesar Serna Trejos, al quedar atrapados por un alud de tierra que cayó sobre la carretera nacional que de Anserma (Caldas) conduce a Riosucio (Caldas) a la altura del sitio denominado El Tabor, el 26 de julio de 1995, aproximadamente a las 6:30 a.m.

“En cuanto a la atribución del mencionado daño al Instituto Nacional de Vías - INVIAS, el material probatorio obrante en el expediente no revela que dicha entidad hubiere incurrido en alguna falla del servicio –por acción o por omisión- como lo señaló la parte actora en la demanda, motivo por el cual, la Sala considera que no es posible atribuirle dicho daño a la mencionada entidad.

“En efecto, la parte actora señaló que el INVIAS faltó a su deber de mantenimiento de la carretera Anserma - Riosucio, en la medida en que no adelantó obras tendientes a impedir que el talud de tierra adyacente a la mencionada vía colapsara y que, una vez producido el in suceso, no adoptó las medidas necesarias para evitar que quienes por el lugar transitaban corrieran peligro.

“Al respecto es importante precisar que la responsabilidad del Estado por omisiones en el deber de mantenimiento de las carreteras ha sido deducida por la Sala, cuando se demuestra, por ejemplo, que las condiciones naturales del terreno, conocidas con anterioridad por las entidades demandadas, hacían previsible el desprendimiento de materiales de las montañas aledañas a las carreteras y éstas no tomaron las medidas necesarias para evitar una tragedia⁹, o se demuestra que habiéndose dado aviso a la entidad sobre un daño en la vía, que impide su uso normal, no es atendida la solicitud de arreglarlo, ni se ha encargado de instalar las correspondientes señales preventivas¹⁰, o cuando se demuestra que unos escombros permanecieron abandonados en una carretera durante varios meses,

⁹ En sentencia del 9 de noviembre de 1995 dijo la Sala: “...resulta procedente deducirle responsabilidad a la administración por los hechos que se le imputan, pues obró con negligencia al no instalar las señales que advirtieran sobre el riesgo y al permitir que particulares y vehículos transitaran por el área de la tragedia, sobre todo, cuando las condiciones geológicas, el mal tiempo reinante y los peligros del trabajo que adelantaban para despejar la vía, hacía aconsejable la aplicación de medidas orientadas a impedir su desplazamiento, hasta que mejoraran sustancialmente las condiciones que entonces afectaban la utilización del referido tramo. Viene a constituir otro ingrediente de culpa de la administración, la falta de atención de estudios técnicos que recomendaban la construcción de una variante, para evitar el paso por el lugar donde sucedieron los hechos, lo mismo que la falta de construcción de obras para el mantenimiento como alcantarillas, muros de contención y drenaje que hubiese facilitado la conducción del agua y de los materiales que arrastraba, para arrojarlos a lugares seguros y así evitar la erosión del suelo y facilitar el buen manejo de los desechos que caían a la banca carretable”.

¹⁰ Sentencia de 6 de septiembre de 2001, expediente 13.232-15.646.

sin que fueran objeto de demolición por INVIAS para el restablecimiento de la circulación normal de la vía¹¹.

“En síntesis, la sola demostración de la ocurrencia de un derrumbe o caída de piedras en una vía, por sí sola no es suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños que con tal situación se causan, a esa prueba debe unirse la de la imputabilidad del daño al Estado, que no es otra que la demostración de que el hecho que causó el daño se produjo como consecuencia de la omisión en que incurrió la entidad, en su deber de mantenimiento de las vías, o de alguna actuación con la cual se haya causado el daño¹², y que, para los casos en los cuales se presentan hechos de la naturaleza, éstos podían preverse y resistirse.

“Al respecto, las pruebas allegadas al expediente indican que el INVIAS sí cumplió con el deber de mantenimiento y cuidado de la carretera Anserma - Riosucio, tal como lo dispone el artículo 53 del Decreto 2171 de 1992, norma vigente para la época en que ocurrieron los hechos, según la cual, le corresponde al Instituto Nacional de Vías ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras. De igual forma, el artículo 54 de dicha norma señaló que le correspondía *“ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte”*, competencia que incluye la construcción, conservación, mejoramiento, rehabilitación y atención de emergencias de las obras de infraestructura vial, las cuales deberían ser realizadas a través de terceros, mediante actos de contratación, según lo dispone el Decreto 2663 de 1993, *“Por el cual se adoptan los Estatutos, la Estructura Interna y se determinan las Funciones de las Dependencias del Instituto Nacional de Vías -I.N.V.”*.”.

“Lo anterior en virtud de que los testimonios recepcionados por el *a quo*, dan cuenta de forma coherente acerca de que la carretera en general y el sitio El Tabor en particular, se encontraba para la época de los hechos en adecuado estado de mantenimiento, y de que los ingenieros y operarios contratistas del INVIAS, realizaban diariamente labores de monitoreo sobre dicha vía, más aun en época de invierno, a fin de conjurar cualquier situación de riesgo para quienes por ella transitaban.

“Además, en el lugar de los hechos en ningún otro momento se había presentado un derrumbe de las magnitudes del ocurrido que hiciera posible prever que nuevos eventos similares ocurrirían, y que por tanto demandaran de la Administración la ejecución de obras,

¹¹ Sentencia de 30 de marzo de 2000, expediente 11877.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 24 de febrero de 2005; expediente 14335.

tendientes a asegurar la ladera que el 25 y 26 de julio de 1995, colapsó sobre la carretera en comento.

“Ahora bien, respecto de la afirmación de los actores y del agente del Ministerio Público, según la cual, una vez ocurrido el primer derrumbe el 25 de julio de 1995, el INVIAS debió cerrar la carretera e impedir el paso de vehículos y peatones, en tanto un segundo derrumbe era previsible, la misma no cuenta con respaldo probatorio alguno, en tanto que los elementos probatorios analizados dan cuenta de que al producirse el primer derrumbe, en un lugar donde nunca antes algo medianamente similar había ocurrido, el INVIAS acudió a atender la emergencia, para lo cual dispuso la remoción de los escombros, cerro la vía mientras ello sucedía –durante casi 13 horas-, sus ingenieros geólogos subieron a la montaña desde la cual se había desprendido el alud de tierra, a fin de verificar la posibilidad de nuevos episodios similares, y finalmente restablecieron el tránsito automotor, ante la seguridad de que la emergencia estaba conjurada.

“No obstante lo anterior, al día siguiente un nuevo deslizamiento de tierra se presentó, con las nefastas consecuencias ya conocidas, sin embargo, las mismas, pese a ser completamente lamentables, no pueden ser atribuidas a la entidad pública demandada, pues la actividad desplegada por ésta fue diligente y oportuna y la causa del derrumbe, no fue otra que un hecho de la naturaleza, consistente en la filtración de aguas en un terreno que por sus características geológicas –no conocidas en ese momento por la demandada- era de difícil cohesión, lo cual era imprevisible para la Administración y por ende, también irresistible, en tanto empleó los medios a su alcance para estimar el grado de peligro existente, una vez producido el primer acontecimiento, el cual fue diagnosticado como nulo.

“Prueba de lo anterior es el dictamen pericial practicado en la primera instancia, dentro de la diligencia de inspección judicial en el lugar de los hechos, según el cual el único factor de riesgo apreciable en ese momento era el invierno que aquejaba a toda la geografía nacional, sin embargo, se sostuvo en el dictamen que era *“exagerado pensar que una carretera tan importante como lo es la vía Riosucio - Anserma, sea interrumpida durante un invierno...”*.

“En consecuencia, la sentencia apelada será confirmada, en el sentido de negar las pretensiones de la demanda, sin embargo es necesario precisar que los argumentos del *a quo* según los cuales, el daño alegado se presentó por la “culpa exclusiva de las víctimas”, no son de recibo, en tanto los señores Elmer Antonio Largo Ladino y Héctor Cesar Serna Trejos, no se expusieron imprudentemente al peligro que significaba pasar por una zona de derrumbes, pues ello ocurrió en la medida en que las autoridades competentes autorizaron el paso por el lugar. Es claro entonces que la causa adecuada del daño padecido por los actores, no fue un hecho de las propias

víctimas, sino un hecho de la naturaleza, ajeno a éstas y a la entidad demandada, en la medida en que fue imprevisible e irresistible para ella”.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala confirmará la sentencia de 30 de septiembre de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Nación-Ministerio de Transporte y se negaron las pretensiones de la demanda en relación con el Instituto Nacional de Vías, INVÍAS.

Finalmente, 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*, 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. CONFÍRMASE la sentencia de 30 de septiembre de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

2. ABSTIÉNESE de condenar en costas.

3. Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al lugar de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE

GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ (E)

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ