

FALLA EN EL SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y SEÑALIZACION DE OBRA PUBLICA - La entidad demandada responde por omisiones de los contratistas / FALLA EN EL SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y SEÑALIZACION DE OBRA PUBLICA - La entidad demandada responde por falta de vigilancia y cuidado sobre el contrato efectuado

Demostrado cómo está el estado de abandono, falta de señalización y alumbrado del lugar, considera la Sala que tales circunstancias sin duda fueron las causantes del accidente por el que hoy se reclama. (...) la Sección Tercera ha considerado que el Estado debe responder por los accidentes que se causen por el mal cuidado y mantenimiento de las vías públicas, así como también por su falta de señalización. (...) se encuentra acreditada la falla en el servicio deprecada en la demanda, toda vez que el contratista del INVIAS no atendió a su deber de realizar adecuadamente la obra pública que le había sido encomendada, la cual carecía de señales preventivas idóneas y se encontraba abandonada para el momento del accidente. (...) el Estado se encuentra en la obligación de responder por los perjuicios que se llegaren a causar con ocasión de trabajos públicos ejecutados por contratistas, en tanto se entiende que en tales casos es la propia administración la causante del daño infligido. (...) debe decirse también, de conformidad con la prueba transcrita, que aparece debidamente acreditado que el INVIAS faltó a sus obligaciones de vigilancia y prevención sobre el contrato público, el cual fue prorrogado y adicionado por un término superior a un año, pese a que se observaba notoriamente el descuido y la negligencia del contratista en asumir diligentemente la obra a su cargo, razón adicional para ver comprometida su responsabilidad.

NOTA DE RELATORIA: Ver sentencia de 10 de junio de 2009, exp. 18108.

CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA - Causal eximente de responsabilidad. Falta de acreditación / CAUSAL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD - Culpa exclusiva de la víctima. Falta de acreditación de causal / IMPROCEDENCIA DE CAUSAL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD - Falta de acreditación / CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA Y CONCURRENCIA DE CULPAS - Diferencia

Se tiene que en la providencia apelada el Tribunal a quo consideró que estaba probado que la conducta del señor CEPEDA había sido, en parte, la causante del accidente y, en consecuencia, declaró probada **parcialmente** la excepción de culpa exclusiva de la víctima y redujo el monto de la indemnización en un 50%, visión que no es compartida por la Sala, en tanto este hecho exceptivo, culpa exclusiva de la víctima, como su propio nombre lo indica, requiere para su configuración que la conducta de esta, haya sido la única determinante del daño por el que se reclama sin que, sea posible tenerse por probada una exclusividad a medias. (...) distinto es el caso de la figura de la concurrencia de culpas, visión bajo la cual si es posible disminuir el monto indemnizatorio cuando al estar demostrada la conducta de la administración como la causa eficiente del daño, aparece concomitante una acción u omisión de la propia víctima que contribuye a la realización del mismo. En ese orden de ideas, se impone la revocatoria del literal tercero de la providencia apelada que declaró probado parcialmente la culpa exclusiva de la víctima, sin perjuicio de que esta determinación no varié los reconocimientos indemnizatorios realizados, siempre y cuando se entienda que la disminución del monto obedeció a la presencia de una concurrencia de culpas, en los términos antes vistos. (...) Significa todo lo anterior que, al estar plenamente establecido que el accidente de tránsito en el cual perdió la vida el señor ROBINSON CEPEDA RAMIREZ se debió al precario estado de cuidado y

mantenimiento de los trabajos públicos adelantados sobre el carreteable, se impone forzosamente la confirmación de la sentencia de instancia, como en efecto se hará.

CONDENAS - Estimación liquidación en salarios mínimos mensuales legales vigentes

Respecto de las condenas tasadas en gramos de oro, la Sala se remitirá a los criterios establecidos en la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes Nos. 13.232 y 15.646, en la cual se determinó la necesidad de adecuar los montos indemnizatorios en salarios mínimos legales mensuales.

NOTA DE RELATORIA: La Sala de la Sección Tercera fijó como criterio para la liquidación de los perjuicios su estimación en salarios mínimos mensuales legales vigentes en la sentencia de 6 de septiembre de 2001, exp. 13232 - 15646.

COSTAS - No condena

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 171

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 20001-23-31-000-1998-03931-01(21391)

Actor: ROSA ELVIRA CEPEDA Y OTROS

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el día 30 de abril de 2001 por el Tribunal Administrativo de Santander, Norte de Santander y Cesar, Sala de Descongestión, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

“PRIMERO: DECLARASE NO PROBADA la excepción, propuesta por EL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS de falta de relación de causalidad.

SEGUNDO. DECLARASE PROBADA la excepción de ENCONTRARSE EXCLUIDA DE LA COBERTURA DE LA POLIZA NO U-158281 LA RESPONSABILIDAD DEL ASEGURADO LOS DAÑOS A PERSONAS O A LOS BIENES DE TERCEROS DE CAUSEN POR CULPA GRAVE, propuesta por la PREVISORA.

TERCERO. DECLARASE PROBADA PARCIALMENTE la excepción de culpa exclusiva del conductor propuesta por INVIAS Y LA PREVISORA S.A.

CUARTO. DECLARASE ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLE A LA NACION COLOMBIANA, INSTITUTO NACIONAL DE VIAS a indemnizar a los demandantes por concepto de perjuicios morales, a las personas que a continuación se enlistan, las siguientes cantidades de oro, que serán cubiertas con el precio nacional que el referido metal tenga en el momento de quedar ejecutoriada esta sentencia así:

Por concepto de perjuicios morales se le reconocerán a ALCIRA RAMIREZ DE CEPEDA, mil gramos de oro puro (1000), a sus hermanos STIVENSON CEPEDA RAMIREZ, YEFERSON CEPEDA RAMIREZ, KAREN LIZETH CEPEDA RAMIREZ el equivalente en pesos a quinientos gramos de oro para cada uno de ellos.

A JULIO ENRIQUE RAMIREZ Y EMILIA PRADA DE RAMIREZ, como abuelos de ROBINSON CEPEDA RAMIREZ, el equivalente en pesos a trescientos (300) gramos de oro puro para cada uno de ellos.

Téngase en cuenta que de estas sumas sólo le corresponde cancelar al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, el 50%, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO. DENIEGANSE las demás pretensiones de la demanda.

SEPTIMO: Esta sentencia deberá ser cumplida en los términos establecidos en los arts. 176 y 177 del C.C.A”.

I. ANTECEDENTES

1. Las pretensiones.

La señora ALCIRA RAMIREZ DE CEPEDA actuando a nombre propio y en representación de sus hijos menores STIVENSON CEPEDA RAMIREZ, YEFERSON CEPEDA RAMIREZ y KAREN LIZETH CEPEDA RAMIREZ, los señores JULIO ENRIQUE RAMIREZ Y MARIA EMILIA PRADA DE RAMIREZ por intermedio de mandatario judicial debidamente constituido y en ejercicio de la acción de reparación directa enderezada en contra del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS (INVIAS) a quienes señalaron como parte demandada, mediante libelo presentado el día 3 de junio de 1998¹ solicitaron que, previos los trámites de ley, con citación y audiencia de las demandadas y del Señor Agente del Ministerio Público, se declare la responsabilidad administrativa de aquella por la totalidad de los daños y perjuicios causados a los demandantes con la muerte del señor ROBINSON CEPEDA RAMIREZ acaecida el día 14 de enero de 1997.

¹ Fl 105 Cdno principal

Solicitaron consecucionalmente, a título de indemnización los siguientes valores: i) por perjuicios morales, el equivalente en moneda legal a 1000 gramos de oro para ALCIRA RAMIREZ DE CEPEDA en su calidad de madre de la víctima y 500 gramos de oro para los demás demandantes. ii) por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante solicitaron la suma de veinte millones de pesos a favor de la señora ALCIRA RAMIREZ DE CEPEDA correspondientes a los valores dejados de percibir con la muerte del señor ROBINSON CEPEDA RAMRIEZ teniendo en cuenta que a la fecha de su fallecimiento se desempeñaba como ayudante de conducción.

Como fundamento de hecho de las pretensiones narró la demanda que el día 13 de enero de 1997, ROBINSON CEPEDA MARTINEZ, en su calidad de ayudante de conducción de su padre, salió en un bus de servicio público afiliado a COOPETRAN desde la ciudad de Barranquilla con destino la ciudad de BUCARAMANGA. En el trascurso de ese viaje, a las 4.00 de la mañana del día 14 de enero de 1997, el automotor impactó contra un resalto existente en la vía debido a los trabajos de construcción de un peaje en ese lugar, colisión que ocasionó que el conductor del vehículo perdiera su control colisionando contra un árbol lo que dio lugar a que CEPEDA MARTINEZ saliera expulsado por la parte delantera del vehículo y perdiera la vida de forma instantánea.

Consideraron los actores que las irregularidades en la vía se causaron con ocasión de la construcción de un peaje de conformidad con el contrato de obra 1130 de 11 de diciembre de 1995 suscrito entre el INVIAS y el Ing. CARLOS EMILIO GAVIRIA BAUTISTA, actuación contractual que se desarrolló de forma abiertamente irregular dados los reiterados incumplimientos en que incurrió el contratista –tanto en plazo como en calidad de la obra- y que llevaron a que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS profiriera la Resolución 00025 de 23 de enero de 1997 mediante la cual se declaró la caducidad del mencionando contrato.

Indicó el libelo que las razones que llevaron al INVIAS a tomar dicha determinación se encuentran explicadas en la Resolución 00025 de 23 de enero y en el informe de interventoría de 10 de enero de 1997 en las cuales se expone que el contratista, además de no cumplir con el objeto del contrato, lo dejó abandonado y sin ningún tipo de señalización dando lugar a que la vía estuviera en muy precarias condiciones, hechos que, sin duda, para el actor, fueron los causantes del accidente.

Criticó la conducta asumida por el INVIAS quien pese a estar informado de la negligencia e imprudencia con que el contratista estaba realizando la obra, para el 6 de noviembre de 1996 le concedió un plazo adicional y, además, no tomó las medidas necesaria para evitar el riesgo ocasionado por el precario estado de la vía, como hubiera sido la de instalar las respectivas señales de peligro ante el abandono de las obras e iluminar adecuadamente el lugar. Sólo cuando ocurrió el accidente procedió el demandado a declarar la caducidad del contrato.

Explicó la demanda que existe unidad de interés entre el contratista y la entidad contratante al punto que se presupone que actúan como un solo cuerpo y, en caso de irregularidades en la ejecución de la obra pública, estas son imputables al INVIAS en su calidad de contratante

2. Trámite en primera instancia.

La demanda así formulada se admitió por auto de 21 de septiembre de 1998², el que se notificó en debida forma a las demandadas y al señor Agente del Ministerio Público³.

Dentro del término de fijación en lista, el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS dio contestación al libelo⁴ en el sentido de oponerse a las pretensiones de la demanda. En este orden de ideas, el demandado explicó que el lugar donde impactó el bus no se trataba de un “enorme resalto” como lo afirmó la demanda sino de “una isla central paralela a la vía” donde se construía una caseta para el peaje que se pretendía ubicar en dicho lugar.

Consideró el INVIAS que, de conformidad con el informe de accidente de tránsito realizado, la vía si se encontraba señalizada y en cuanto a las causas del accidente, planteó y propuso como excepción la de culpa exclusiva de la víctima, en tanto el conductor del bus, supuestamente, se encontraba en estado de agotamiento físico y, además, transitaba con exceso de velocidad, circunstancias que fueron, según la demandada, las causas de la colisión presentada.

Paralelo a lo anterior y por medio de escritos separados, el demandado llamó en garantía a la Compañía de Transporte COOPETRAN, al señor CARLOS EMILIO GAVIRIA BAUTISTA y a la compañía de seguros “La Previsora”, llamamiento que fue aceptado por el Tribunal a quo mediante autos de 24 de septiembre de 1998⁵ y 4 de marzo de 1999⁶. Sin embargo, frente a los dos primeros llamados, no fue posible la notificación de tal decisión ⁷.

La Compañía de Seguros “La Previsora” compareció al proceso y presentó escrito en el cual manifestó que no le asistía obligación de cubrir monto indemnizatorio alguno, por cuanto, de conformidad con la cobertura de la póliza de responsabilidad extracontractual suscrita, se encontraban excluidos todos los daños causados a personas o bienes de terceros en los que existiera culpa grave del tomador y, en consecuencia, de prosperar las pretensiones solicitadas, se haría evidente que se debió a la conducta anómala y culposa del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS⁸.

Posteriormente se decretaron y practicaron pruebas, luego de lo cual se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión⁹, frente al cual la parte actora, el Instituto Nacional de Vías y “La Previsora, allegaron escritos en los que reiteraron en su totalidad los argumentos expuestos al momento de contestar la demanda¹⁰.

El Ministerio Público guardó silencio durante esta etapa procesal.

3. La sentencia apelada¹¹.

² Fls 107 Cdno Principal, en esta decisión no se admitió la demanda frente a los señores MARCELA CEPEDA, ROSA ELVIRA CEPEDA Y JOSE REINALDO CEPEDA por cuanto pese a haber otorgado poder, no fueron relacionados en el escrito de demanda.

³ Fls 108-109 Cdno Principal.

⁴ Fl 120-128 Cdno Principal.

⁵ Fls 201-204 Cdno Principal.

⁶ Fls 209-212 Cdno Principal

⁷ Fls 214 Cdno rpincipal

⁸ Fls 223-230 Cdno principal

⁹ Fl 55 Cdno Principal 3.

¹⁰ Fls 58-99 Cdno Principal 3

¹¹ Fls 102-115 Cdno Principal 3

Después de realizar la correspondiente valoración probatoria, el Tribunal a quo accedió a las pretensiones de la demanda al considerar que se encontraba acreditado que se presentó una omisión por parte del contratista estatal al no tener colocadas las señales preventivas previstas por el ordenamiento jurídico, tales como conos, canecas o barricadas, las cuales son obligatorias cuando se realiza una obra en la carretera, así como tampoco existía persona alguna que controlara el tránsito, dando lugar a que la vía se encontrara en condiciones que provocaron finalmente el accidente.

Además de lo anterior, estimó que estaba demostrado el exceso de velocidad y la distracción del conductor del vehículo, situación que daba lugar a declarar la *“compensación de culpas o repartición de responsabilidad”* por lo cual la indemnización debería ser disminuida en un 50%.

4. El recurso de apelación¹².

Inconforme con la anterior providencia, el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS interpuso recurso de alzada en tiempo oportuno, el que sustentó sobre la base de considerar que la empresa COOPETRAN quebrantó lo dispuesto en la legislación laboral por cuanto el conductor del vehículo accidentado, de conformidad con la información contenida en un periódico, había manejado más de 20 horas, siendo entonces el conductor el causante del accidente y quien debía responder por el daño causado.

Adicional a lo dicho, reiteró los argumentos expuestos a lo largo del proceso, según los cuales, el conductor transitaba con exceso de velocidad y no tuvo en cuenta las señales de tránsito que alertaban de la reducción de carril en esa zona de la vía.

5. Trámite en segunda instancia.

El recurso de apelación se admitió mediante auto de 14 de marzo de 2002¹³. Posteriormente se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión¹⁴, oportunidad frente a la cual la totalidad de las partes guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia.

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, Norte de Santander y Cesar, Sala de Descongestión, el 30 de abril de 2001, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, pues la pretensión mayor se estimó en la demanda en veinte millones de pesos (\$20.000.000) mientras que el monto exigido en ese año para que un proceso, adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa, tuviera vocación de doble instancia era de \$18.850.000 (Decreto 597 de 1988)

¹² FI 134-138 Cdno Principal.

¹³ FI 140 Cdno principal

¹⁴ FI 181 Cdno Principal

En vista de que se trata de una sentencia condenatoria apelada únicamente por la entidad estatal llamada a responder, encuentra la Sala que la competencia al momento de resolver se encuentra restringida en lo que respecta solamente a los aspectos que le sean desfavorables a la apelante, sin que pueda en forma alguna agravarse la condena impuesta de conformidad con el principio de la *no reformatio in pejus*.

2. El ejercicio oportuno de la acción.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir “*del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.*”

En el presente caso la pretensión resarcitoria se origina en los daños sufridos por los actores con ocasión de la muerte del señor ROBINSON CEPEDA RAMIREZ en hechos sucedidos el 14 de enero de 1998 en el municipio “El Paso” (Cesar) lo que significa que tenían hasta el día 14 de enero de 2000 para presentarla y, como ello se hizo el 3 de junio de 1998¹⁵, resulta evidente que el ejercicio de la acción se hizo dentro del término previsto por la ley.

3. El daño.

Encuentra la Sala debidamente acreditado en el proceso que la señora ROBINSON CEPEDA RAMIREZ falleció el día 14 de enero de 1997, según resulta de la copia auténtica del registro civil de defunción obrante a folio 14 del cuaderno principal.

En cuanto a las causas del deceso de conformidad con la copia auténtica del protocolo de necropsia que obra a folio 261 del cuaderno de pruebas, se estableció que la muerte aconteció a raíz de diversas contusiones sufridas por CEPEDA RAMIREZ. Así se describió en dicho documento:

“CONCLUSION. Hombre adulto joven quien fallece por choque hipovolémico y neurogénico por laceración pulmonar y hepática severas y trauma craneoencefálico severo respectivamente. Producidos por elemento contundente. En accidente de tránsito”.

Como consecuencia de lo anterior ha de entenderse que se encuentra acreditado el daño sufrido por los demandantes, en tanto una persona que pertenece a su núcleo familiar perdió la vida en un accidente de tránsito, siendo del caso analizar enseguida si dicho fallecimiento resulta imputable al Instituto Nacional de Vías.

4. Lo probado en el proceso.

Se tiene que la parte actora solicitó con la demanda el traslado de diversas pruebas obrantes en los procesos contenciosos instaurados contra el INVIAS por los mismos hechos por los señores LILIA CECILIA MARTINEZ HERNANDEZ Y OTROS, OMAIRA RODRIGUEZ y ALCIRA RAMIREZ DE CEPEDA Y OTROS. Dentro de dichos documentos se allegaron documentales públicos, testimoniales, una inspección judicial y un dictamen pericial.

¹⁵ Fl 105 Cdno Principal.

En materia de pruebas, el Código Contencioso Administrativo, prescribe que en los procesos seguidos ante esta Jurisdicción se aplicarán, en cuanto resulten compatibles con sus normas, las del Código de Procedimiento Civil, estatuto que en cuanto a la prueba trasladada prescribe :

*“Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce **o con audiencia de ella**”* (Se ha destacado).

Es así como se observa que la prueba trasladada para poder ser valorada en un proceso diferente, debe haber tenido la oportunidad de ser controvertida por la contraparte, aspecto que queda a salvo en el caso de las pruebas practicadas con su audiencia, en tanto pudieron ser objeto de contradicción dentro del proceso en el cual primigeniamente se practicaron.

En consecuencia, dada la identidad de partes y objeto entre el proceso del cual se trasladó la prueba con el que actualmente se examina , de conformidad con lo previsto en la norma y los criterios jurisprudenciales de la Sección, considera la Sala que la prueba trasladada obrante es susceptible de ser valorada en su integridad.

Aclarado lo anterior ha de decirse que se encuentra demostrado en el proceso en debida forma que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS celebró el contrato de obra 1.130 de 1995¹⁶ para la construcción de la caseta de peaje La Loma Carretera Bosconia – La Mata, con el contratista CARLOS EMILIO GAVIRIA BAUTISTA, el cual suscribieron **el día 11 de diciembre de 1995 con un plazo de ejecución de tres meses y medio**. Documento del cual se resaltan los siguientes apartes:

“a su costa instalará [El contratista] en un término máximo de diez (10) días calendario contados a partir de la fecha de iniciación de la obra, una (1) valla de información rectangular de cuatro (4) metros por dos (2) metros sobre la obra inversión que adelanta a través del INSTITUTO, de acuerdo a las especificaciones señaladas en la Resolución No. 001936 del 30 de marzo de 1994 proferida por el Instituto Nacional de Vías. [...] Desde la suscripción de la orden de iniciación de las obras y hasta la entrega definitiva de las mismas al INSTITUTO, para guiar el tránsito y como prevención de riesgos de los usuarios y personal que trabaja en la vía en construcción, el CONTRATISTA está en la obligación de señalar y mantener el tránsito en el sector contratado. Desde ese momento el CONTRATISTA es el único responsable en el sector contratado de la conservación, señalización y mantenimiento del tránsito. El incumplimiento de esta obligación, durante la ejecución del contrato, causará al CONTRATISTA la imposición de multas proporcionales al valor del contrato y/o a los perjuicios sufridos por el INSTITUTO, sin perjuicio de la responsabilidad civil extracontractual”.

Así mismo se encuentra demostrado que en desarrollo de dicho contrato, el interventor envió al contratista una comunicación el 8 de abril de 1996, en la que solicitó colocar las vallas informativas y preventivas requeridas en la obra y otra misiva de 25 de abril siguiente, en la que reiteró dicha solicitud¹⁷.

¹⁶ Fls 300—304 Cdo de pruebas.

¹⁷ Fls 506-507 Cdo de pruebas

Obra informe de visita de 12 de julio de 1996 realizada por el señor RODRIGUEZ PADILLA en la cual se informó que ni el ingeniero residente, ni el maestro de obra se encontraban en el lugar de los trabajos públicos y que, de conformidad con las versiones de residentes de la zona, el contratista aparecía muy esporádicamente por dicho lugar¹⁸.

Está probado, así mismo, que el INVIAS dirigió al contratista un oficio fechado a 15 de julio de 1996, en el que señaló que la obra se encontraba realizando sin ninguna dirección técnica y que no se habían colocado las señales de prevención en la zona, razón por la cual le pidió, de nuevo, tomar los correctivos pertinentes¹⁹

Aparecen, también, comunicaciones suscritas por el ingeniero contratista CARLOS EMILIO GAVIRIA BAUTISTA dirigidas a funcionarios del INVIAS, calendadas a 11, 25 de septiembre y 4 de octubre de 1996, en las que pide suspensión del contrato o una prórroga de 45 días, dada la difícil situación de orden público del lugar donde se realizaba la obra²⁰.

Se trasladó al expediente copia auténtica de acta de acuerdo suscrita entre el INVIAS y su contratista, el 22 de octubre de 1996 en la cual éste se comprometió a instalar en la obra un ingeniero residente de forma permanente y efectuar las demoliciones que fueran necesarias para lograr cumplir con el objeto del contrato y se estableció como plazo "máximo e improrrogable" para la entrega de las obras, el 15 de diciembre de 1996²¹.

Posteriormente, el contratista mediante oficio de 6 de noviembre de 1996²² suplicó la prórroga del contrato por 30 días más, aduciendo nuevos problemas de orden público, solicitud que fue coadyuvada por el supervisor del contrato, HENRY GARCIA LOAIZA.

Más adelante, con oficio del 18 de noviembre de 1996, el INVÍAS insistió en la necesidad de colocar las señales de prevención exigidas, dado que las colocadas aún no cumplían con las especificaciones legales²³.

Se anexó otra solicitud de ampliación del plazo del contrato, de fecha 14 de diciembre de 1996, suscrita en esta ocasión por el supervisor del contrato, por dos meses más²⁴.

Aparecen documentos calendados a 10 y 14 de enero de 1997, suscritos por el Director Regional del Cesar y la subdirectora de Valorización y Peajes del INVIAS en los cuales nuevamente se da cuenta del incumplimiento del objeto del contrato y de la necesidad de tomar correctivos oportunos.²⁵

Oficios de 20 de enero de 1997 suscritos por el supervisor y el interventor del contrato, quienes conceptúan que el contratista ha incumplido de mala fe con sus obligaciones²⁶.

¹⁸ Fl 512 Cdno pruebas.

¹⁹ Fl 513 Cdno pruebas

²⁰ Fls 515-517 Cdno pruebas

²¹ Fl 522 Cdno pruebas

²² Fl 525 Cdno Pruebas.

²³ Fl 528 Cdno Pruebas.

²⁴ Fl 529 Cdno Pruebas.

²⁵ Fls 532 y 533 Cdno pruebas.

²⁶ Fls 534 -540 Cdno pruebas

Obra copia auténtica de la Resolución 00205 de 23 de enero de 1997²⁷ mediante la cual el INVIAS declaró la caducidad del contrato de obra 1130 de 11 de diciembre de 1995 por las siguientes razones.

- “1. La falta de Dirección Técnica de la obra a través de un ingeniero residente.
2. La mala calidad de las obras ejecutadas.
3. Atraso considerable en la programación y en relación al cronograma de trabajo.
4. **El abandono que hizo el contratista de las obras desde el 20 de diciembre y como producto y resultado de lo anterior, la alta accidentalidad en el sitio de la obra”** (negritas fuera de texto) .

A lo largo de esta Resolución se detallan los sucesivos incumplimientos del contratista tanto en la ejecución de la obra como en el mantenimiento y cuidado de la vía, así también se explica que no hubiera cumplido con el deber de mantenerla debidamente señalizada.

En cuanto a la forma en que ocurrió el accidente, se encuentra el informe de accidente de tránsito, junto con croquis y anexos,²⁸ en los cuales se describe que el 14 de enero de 1997 un bus de servicio público afiliado a la empresa COOPETRAN se accidentó, por choque con árbol, en la vía Bosconia – Curumaní Km. 42, en el sitio del peaje en construcción a las 6:00 AM. Respecto de las características de la vía se la describió como, recta, plana y con aceras, de doble sentido, dos calzadas, tres carriles, en buen estado y demarcada con línea central y señal de no adelantar y otra no especificada; como causa de disminución visual se consignó “la construcción”. En el croquis puede observarse que el bus colisionó con un árbol ubicado metros después del peaje. En el acápite de observación se consignó lo siguiente: ‘*Se encuentran dos señales a 150 metros del lugar del accidente al lado de la vía que dicen Peligro reducción de carril, peligro prohibido adelantar. En la parte interna del vehículo quedaron tres personas muertas y una fuera del vehículo*’. Como causas probables del accidente se indicaron los códigos 116 “exceso de velocidad” y 110 “distraerse” y en cuanto a las víctimas del accidente se relacionaron los señores Humberto Manuel Sierra Cruz, Ricardo Lucio y **Robinson Cepeda,**

Aparecen las declaraciones rendidas en el proceso por los señores ENITH RIOS HERRERA y JUAN SEGUNDO RIVERA quienes afirmaron conocer personalmente el sitio donde ocurrió el accidente, e informaron que sobre la vía existía un resalto, además de diversos materiales de construcción²⁹.

También se encuentra en el proceso la declaración trasladada del señor JOSE ALBERTO PALLARES, quien indicó que las obras de construcción del peaje no estaban debidamente señalizadas y que los trabajos adelantados eran aún muy precarios³⁰.

Como prueba trasladada se trajo también el acta de inspección judicial³¹ practicada con asocio de peritos y realizada en el lugar de los hechos, diligencia que se llevó a cabo el 10 de octubre de 1997, fecha para la cual el peaje La Loma estaba aún en construcción. En ese documento se consignó la existencia de un resalto provisional de tierra y se indicó respecto de él que ‘no se sabe si es reciente o no por el

²⁷ Fls 281 -289 Cdno pruebas.

²⁸ Fls 472-479 Cdno pruebas.

²⁹ Fls 48-53 Cdno pruebas 2

³⁰ Fl 377 Cdno pruebas.

³¹ Fls 413-414 Cdno pruebas.

permanente tráfico pesado que por ahí circula. Así mismo se señaló que no se encontró el árbol en donde, según la demanda, habría quedado incrustado el vehículo accidentado, pero que se encontraron restos de madera, ramas y pedazos de troncos que, según informó el maestro de obra presente en el lugar, pertenecían a dicho árbol. En cuanto a la señalización, se indicó que se encontraron las siguientes:

*“a) Reduzca la velocidad, vía en construcción 500 mts. b) Puente angosto, esta señal está puesta en ambos sentidos. c) Peligro, reducción de carril, 300 mts y d) Prohibido adelantar. Estas señales están separadas entre sí aproximadamente en unos 120 mts. **No se sabe si su fecha de colocación en la vía es reciente o no**”.*
(Negrillas fuera de texto)

También se encuentra trasladado el dictamen pericial rendido el 20 de noviembre de 1997³², en el cual se indicó el incipiente estado de la obra, así como que la señalización del lugar, de acuerdo con información suministrada por el nuevo contratista, había sido instalada en el mes de julio de 1997 y, en cuanto al resalto de tierra, consignó que existía uno sin señalización, 35 metros antes del peaje. En cuanto a la visibilidad del sitio, los peritos señalaron: *“la visibilidad nocturna del sitio debe ser muy mala porque los mechones de A.C.P.M. que utilizan para la iluminación no prestan suficiente garantía para cumplir su cometido por encontrarse a la intemperie, sometidos a la influencia de los vientos”*.

5. Falla en el servicio de mantenimiento y señalización de trabajos públicos. La responsabilidad del demandado se origina tanto en las omisiones de su contratista como en la falta de vigilancia y cuidado del INVIAS sobre el contrato de obra pública efectuado

El material probatorio allegado al proceso es consistente en mostrar que para el día 14 de enero de 1997, fecha del accidente, el lugar donde este ocurrió era objeto de trabajos públicos, razón por la cual debía encontrarse señalizado de conformidad con la normatividad vigente para entonces.

En ese orden de ideas se tiene que la Resolución 1936 de 1994³³ hacía referencia a las vallas de información acerca de las características y el monto del contrato de obra realizado mientras que la Resolución 1937 de 1996³⁴ señalaba expresamente cuál será la señalización obligatoria que debe adoptarse en cada frente de trabajo, regulación de la que se extraen los siguientes apartes:

“ARTICULO SEGUNDO. La cantidad mínima de señales temporales de aproximación a obstáculos y/o peligros sobre la vía será de cinco (5), las cuales se ubicaran en el orden indicado en la figura dos de la presente resolución...

*“...ARTICULO TERCERO. La señalización temporal en el sitio mismo del frente de trabajo, obstáculo y /o peligro **se hará utilizando conos o canecas y barricadas** fabricadas con las siguientes especificaciones...*

“...Como complemento y si existe pavimento se debe hacer la demarcación de la canalización con pintura de tráfico reflectante con microesferas de vidrio, la cual en toda su longitud debe dar un índice de reflectividad mayor o igual a 150 milicandelas m² /luz, medidas con un retroreflectómetro tipo Miroluz
12

³² Fls 466-471 Cdo de pruebas.

³³ Fls 278-279 Cdo de Pruebas

³⁴ Fls 445-447 Cdo de pruebas.

“Se deben adicionalmente reforzar las líneas de demarcación con tachas reflectivas temporales que irán instaladas cada cuatro (4) metros en curva y cada seis (6) metros en recta...”

“ARTICULO QUINTO: En todo frente de trabajo deberá regularse el tránsito de vehículos por intermedio de dos personas con sus respectivos chalecos reflectivos, colocadas una a cada lado del fallo.”
(Negrillas de la Sala).

Confrontadas dichas exigencias con las pruebas allegadas se observa que las mismas no fueron siquiera medianamente cumplidas por cuanto las únicas señales a las que se hace referencia en el informe del accidente de tránsito se encontraban a más de 150 metros del accidente y correspondían a las de “Peligro, reducción de carril” y “prohibido adelantar”, indicaciones éstas que no se ajustan a los estrictos parámetros de la norma.

De igual manera, tanto los testigos como la diferente prueba documental a la que se hizo antes referencia, es clara al señalar que la obra no se adelantó en forma adecuada, sino todo lo contrario, pues no se atendieron las especificaciones previstas en el contrato, no se instalaron las señales requeridas –pese a que el INVIAS insistió muchas veces a su contratista por este aspecto- e, incluso, la obra fue abandonada durante varios períodos de su ejecución, entre ellos el momento en que ocurrió el accidente.

Así las cosas, demostrado cómo está el estado de abandono, falta de señalización y alumbrado del lugar, considera la Sala que tales circunstancias sin duda fueron las causantes del accidente por el que hoy se reclama.

Al respecto debe indicarse que la Sección Tercera ha considerado que el Estado debe responder por los accidentes que se causen por el mal cuidado y mantenimiento de las vías públicas, así como también por su falta de señalización. Así lo explicó la Sala en otra oportunidad.³⁵

“El hecho es imputable a la demandada, por cuanto a esa entidad le correspondía el mantenimiento de la vía incluido el puente, y cualquier accidente que se produjera en esa vía, por daños en la misma, le era imputable a menos que demostrara que se produjo por fuerza mayor, el hecho exclusivo de un tercero, o la culpa de la propia víctima. A pesar de que el informe del accidente de tránsito concibió como causa probable del accidente la imprudencia de los conductores de las tractomulas, esa afirmación carece de respaldo probatorio, por cuanto ella debía estar unida a la demostración de la existencia de señales preventivas que indicaran a los conductores el peso que soportaba el puente, y la existencia de tales señales no se demostró. En el caso en concreto debe descartarse la configuración de la culpa exclusiva de la víctima, dado que el actuar del señor Serafín González Cuadros no fue la causa eficiente del daño, sino que lo fue la omisión por parte de la administración quien debió tomar las medidas necesarias para evitar la ocurrencia del accidente a través de avisos que previnieran a los conductores que transitaban por la vía sobre el peso máximo que el puente resistía”.

³⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Cons Ponente. Dra Ruth Stella Correa Palacio. Exp 18108

En consecuencia, se encuentra acreditada la falla en el servicio deprecada en la demanda, toda vez que el contratista del INVIAS no atendió a su deber de realizar adecuadamente la obra pública que le había sido encomendada, la cual carecía de señales preventivas idóneas y se encontraba abandonada para el momento del accidente.

Así las cosas, el Estado se encuentra en la obligación de responder por los perjuicios que se llegaren a causar con ocasión de trabajos públicos ejecutados por contratistas, en tanto se entiende que en tales casos es la propia administración la causante del daño infligido. Así lo ha considerado reiteradamente la Sección Tercera de esta Corporación:

“Es ella [la Administración] la dueña de la obra, su pago afecta siempre el patrimonio estatal y su realización obedece siempre a razones de servicio y de interés general. El hecho de que no la ejecute con personal vinculado a su servicio obedece más a insuficiencia o incapacidad técnica de su propio personal o a falta de equipo adecuado.”³⁶

“...En definitiva cuando la administración contrata a un tercero para la ejecución de una obra a través de la cual va a prestar el servicio público, es tanto como si aquélla la ejecutara directamente, esto es, que debe asumir la responsabilidad derivada de los perjuicios que puedan llegar a ocasionarse con ocasión de los referidos trabajos.”³⁷

De otra parte, debe decirse también, de conformidad con la prueba transcrita, que aparece debidamente acreditado que el INVIAS faltó a sus obligaciones de vigilancia y prevención sobre el contrato público, el cual fue prorrogado y adicionado por un término superior a un año, pese a que se observaba notoriamente el descuido y la negligencia del contratista en asumir diligentemente la obra a su cargo, razón adicional para ver comprometida su responsabilidad.

En cuanto a los argumentos expuestos en el recurso de apelación tendientes a indicar una culpa exclusiva del conductor del vehículo quien habría trabajado – según asegura el recurrente- por más de 20 horas seguidas, encuentra la Sala que tales apreciaciones tienen como único soporte la afirmación contenida en la copia simple de un periódico, documento que no es susceptible de ser valorado en su contenido, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Sección³⁸.

³⁶ Ver entre otras, sentencia del 3 de octubre de 1985, exp. No. 4556, actor: Gladys Mamby de Delgado. En este caso, se trataba del daño sufrido por una persona usuaria de la obra pública que fue lesionada a consecuencia de la dinamita utilizada para remover una roca. En la jurisprudencia francesa la suerte del participante que interviene en la ejecución del trabajo público como profesional - obrero, arquitecto - ha sido definida en forma bastante severa ya que “el derecho a la reparación de los daños causados a sus bienes o a su integridad supone una culpa (simple) imputable al dueño de la obra o al empresario de los trabajos públicos implicados (CE, 15 de diciembre de 1937, Préfet de la Gironde, Rec. CE, p. 1044 : accidente causado a un participante por el hundimiento de un puente con ocasión de su ensayo). Esta exigencia permanece aun si en el origen del accidente se encuentra una cosa peligrosa CE, 6 de junio de 1962, E4DF c/Malfait, Rec. CE, p.377: electrocución por una línea eléctrica). El trato dado al participante es así poco favorable pues él no se beneficia del liberalismo que impregna de una manera general el régimen de los daños por los trabajos públicos. Se explica por lo general esta severidad subrayando que el participante no es del todo extraño al riesgo creado y que en tanto que profesional remunerado se beneficia de un régimen legal de protección que cubre lo que es un riesgo del oficio.” (Michel Paillet. La responsabilidad Administrativa. Bogota, Universidad Externado de Colombia. 2001, Página 194).

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2005, exp. 14.178. En el mismo sentido, sentencias de 7 de diciembre de 2005, exp. 14.065 y de 28 de noviembre de 2002, exp. 14.397. Criterio reiterado recientemente por la misma Sala en Sentencia de 29 de agosto de 2007, rad. 5200123310007838-01 (14.861), actor: Amelia Yomaira Vela Belalcázar y otros, Demandado: Empopasto y otro.

³⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Cons Ponente. Dra Ruth Stella Correa Palacio. Exp 18108. “No obstante, esos documentos carecen por completo de valor probatorio, porque se desconoce su autor y su

Ahora bien, en cuanto refiere a que el conductor del vehículo conducía con exceso de velocidad, la Sala encuentra que el a quo encontró probada dicha circunstancia con base en el informe de tránsito obrante en el expediente. De la revisión del conjunto del material probatorio allegado al expediente se encuentra que dicha afirmación no se encuentra refrendada por ningún otro elemento probatorio, tal como pudiera ser la existencia de una huella de frenado o la declaración de alguno de los testigos del accidente, razón por la cual, a juicio de la Sala, mal podría tenerse como debidamente acreditada.

No obstante lo anterior, se tiene que en la providencia apelada el Tribunal a quo consideró que estaba probado que la conducta del señor CEPEDA había sido, en parte, la causante del accidente y, en consecuencia, declaró probada **parcialmente** la excepción de culpa exclusiva de la víctima y redujo el monto de la indemnización en un 50%, visión que no es compartida por la Sala, en tanto este hecho exceptivo, culpa exclusiva de la víctima, como su propio nombre lo indica, requiere para su configuración que la conducta de esta, haya sido la única determinante del daño por el que se reclama sin que, sea posible tenerse por probada una exclusividad a medias. Ahora bien, distinto es el caso de la figura de la concurrencia de culpas, visión bajo la cual si es posible disminuir el monto indemnizatorio cuando al estar demostrada la conducta de la administración como la causa eficiente del daño, aparece concomitante una acción u omisión de la propia víctima que contribuye a la realización del mismo. En ese orden de ideas, se impone la revocatoria del literal tercero de la providencia apelada que declaró probado parcialmente la culpa exclusiva de la víctima, sin perjuicio de que esta determinación no varié los reconocimientos indemnizatorios realizados, siempre y cuando se entienda que la disminución del monto obedeció a la presencia de una concurrencia de culpas, en los términos antes vistos.

Significa todo lo anterior que, al estar plenamente establecido que el accidente de tránsito en el cual perdió la vida el señor ROBINSON CEPEDA RAMIREZ se debió al precario estado de cuidado y mantenimiento de los trabajos públicos adelantados sobre el carretable, se impone forzosamente la confirmación de la sentencia de instancia, como en efecto se hará.

Por último respecto de las condenas tasadas en gramos de oro, la Sala se remitirá a los criterios establecidos en la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes Nos. 13.232 y 15.646, en la cual se determinó la necesidad de adecuar los montos indemnizatorios en salarios mínimos legales mensuales.

5. Costas.

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

contenido no ha sido ratificado y, adicionalmente, por tratarse de las informaciones publicadas en diarios no pueden ser considerada dentro de un proceso como una prueba testimonial³⁸, dado que carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio, en particular porque no fueron suministradas ante un funcionario judicial³⁸, no fueron rendidas bajo la solemnidad del juramento, ni el comunicador dio cuenta de su dicho (art. 227 C.P.C.), y por el contrario, éste tenía el derecho a reservarse sus fuentes”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, 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

PRIMERO. REVOCAR el literal tercero y **MODIFICAR** el literal quinto de la sentencia proferida el día 30 de abril de 2001 por el Tribunal Administrativo de Santander, Norte de Santander y Cesar, Sala de Descongestión y en su lugar se dispone.

QUINTO. Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENAR al INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, a pagar las siguientes sumas:

Por concepto de Perjuicios Morales:

Para ALCIRA RAMIREZ DE CEPEDA, la suma de 50 Salarios Mínimos Mensuales Vigentes.

Para STIVENSON CEPEDA RAMIREZ, YEFERSON CEPEDA RAMIREZ y KAREN LIZETH CEPEDA RAMIREZ la suma de 25 Salarios Mínimos Mensuales Vigentes para cada uno de ellos.

Para JULIO ENRIQUE RAMIREZ y EMILIA PRADA DE RAMIREZ la suma de 15 Salarios Mínimos Mensuales Vigentes para cada uno de ellos.

SEGUNDO. CONFIRMAR en lo demás la providencia apelada.

TERCERO. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

CUARTO. Sin costas.

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE, PUBLIQUESE Y DEVUELVA

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA