



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 68001-23-31-000-2012-00131-01 (58316) acumulado con el proceso 68001-23-31-000-2012-00179-01 (55528)
Actor: MARÍA CLEOFELINA CUADROS DE MONSALVE Y OTROS
Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER, SOCIEDAD SÁNCHEZ CONSTRUCCIONES LTDA. Y OTRO
Referencia: REPARACIÓN DIRECTA

TEMAS: FUERO DE ATRACCIÓN - no se configura cuando la génesis de la reclamación es una relación laboral entre particulares / FALTA DE JURISDICCIÓN - genera nulidad de todo lo actuado / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS EN DESARROLLO DE OBRAS PÚBLICAS – el hecho de que el ejecutor de la obra sea un contratista particular no releva al ente público de responsabilidad / FALLA DEL SERVICIO EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA DE REPARACIÓN DEL PUENTE EL TABLAZO – resultó imputable al ente territorial por no profundizar acerca de los daños presentados por el puente antes de contratar su reparación / NO SE PRESENTA CAUSAL EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD DE CULPA DE LA VÍCTIMA / el incumplimiento del deber de cuidado y custodia por parte de los padres del menor fallecido no fue la causa eficiente del daño.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada, Andrés Julián Montero Pardo, sociedad Sánchez Constructores Ltda. y el departamento de Santander, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 16 de diciembre de 2015 y los recursos de apelación interpuestos por los demandados sociedad Sánchez Constructora Ltda., Andrés Julián Montero Pardo y el departamento de Santander, contra la sentencia dictada por esa misma corporación el 23 de abril de 2015, providencias dictadas dentro de los procesos acumulados de la referencia, en las cuales se decidió lo siguiente:

En la sentencia proferida en el proceso 68001-23-31-000-2012-00131-01 (58316) (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Primero. - DECLARAR no probadas las demás excepciones propuestas por los demandados de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segunda. - EXONERAR de responsabilidad a TECNOLOGÍA Y MANTENIMIENTO OUTSOURCING LTDA. de conformidad con lo expuesto en



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

la parte motiva.

Tercero.- DECLARAR solidaria y patrimonialmente responsables a ANDRES JULIAN MONTERO PARDO y a SANCHEZ CONSTRUCCIONES LTDA. por la muerte del menor JORGE ELIECER MONSALVE GOMEZ ocurrida el 2 de marzo de 2011, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Cuarto. - ORDENAR al Departamento de Santander, pagar las sumas que a continuación se ordenan en favor de los demandantes, y AUTORIZARLO para que después repita por ellas contra ANDRES JULIAN MONTERO PARDO y SANCHEZ CONSTRUCCIONES LTDA., en razón del 50% a cada uno de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Quinto.- como consecuencia de lo anterior, y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, el Departamento de Santander deberá reconocer y pagar la siguientes sumas de dinero:

Por perjuicios morales:

Demandante	Vínculo	Total reconocido
CARMEN DELIA GÓMEZ	Madre	100 SMMLV
ELIECER MONSALVE	Padre	100 SMMLV
YONATHAN MAURICIO MOSALVE GOMEZ	Hermano	50 SMMLV
KAREN DAYANA MONSALVE GOMEZ SARMIENTO	Hermana	50 SMMLV
MARIA CLEOFELINA CUADROS MONSALVE	Abuela	25 SMMLV
ABIGAIL ARIAS DE GOMEZ	Abuela	25 SMMLV
VIRGILIO MOSALVEZ MENDIETA	Abuelo	25 SMMLV

Parágrafo. Las anteriores sumas se cancelaran en salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de ejecutoria de esta sentencia.

Sexto. - DENEGAR las demás súplicas de la demanda.

En la sentencia dictada en el proceso 68001-23-31-000-2012-00179-01 (55.528) (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

PRIMERO. Declarar no probadas las excepciones de falta de jurisdicción, falta de competencia, caso fortuito o fuerza mayor, hecho exclusivo de la víctima y falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Santander.

SEGUNDO. Declarar responsable solidaria, administrativa y patrimonialmente al departamento de Santander, a Andrés Julián Montero Pardo y Sánchez Construcciones Ltda., de los perjuicios causados a los demandantes como consecuencia de la muerte de José Abelardo Badillo Silva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO. Como consecuencia de la declaración anterior, condenar al departamento de Santander, a Andrés Julián Montero Pardo y Sánchez



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Construcciones Ltda., a pagar solidariamente por concepto de perjuicios morales derivados de la muerte de José Abelardo Badillo Silva, el equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria de la presente sentencia, así

ALICIA SILVA	MADRE	100 SMMLV
ROSENDO BADILLO	PADRE	100 SMMLV
ZULAY BADILLO SILVA	HERMANA	50 SMMLV
GLADYS BADILLO SILVA	HERMANA	50 SMMLV
IVAN ANDRES BADILLO SILVA	HERMANO	50 SMMLV
LINA MARCELA BADILLO SILVA	HERMANA	50 SMMLV
LUZ DARY SILVA	HERMANA	50 SMMLV
JORGE BADILLO SILVA	HERMANO	50 SMMLV

CUARTO. Negar las demás súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso

Se discute la responsabilidad extracontractual del departamento de Santander como dueño de la obra pública, del ingeniero Andrés Julián Montero Pardo, en calidad de contratista, y de la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., en condición de subcontratista, por la muerte del infante Jorge Eliécer Monsalve Gómez y del trabajador Abelardo Badillo Silva, quienes fallecieron con ocasión del desplome del puente El Tablazo, ubicado en el municipio de San Vicente del Chucurí, Santander, ocurrido el 2 de marzo 2011, mientras dicha estructura era objeto de obras de recuperación de su estribo, cuya ejecución había sido contratada por el departamento en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta por la emergencia producida en la zona a causa de la ola invernal.

2. Las demandas

Los demandantes¹, a través de apoderado judicial, interpusieron demanda de reparación directa contra el departamento de Santander, el señor Andrés Julián Montero Pardo y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., con el fin de que se les

¹ Demandantes en el proceso n.º 55528, Alicia Silva Espinosa y Rosendo Badillo, quienes actúan en nombre propio y en representación de sus hijos menores Iván Andrés Badillo Silva y Lina Marcela Badillo Silva; Zulay Badillo Silva, Gladys Badillo Silva, Luz Dary Silva Espinosa y Jorge Badillo Silva. Demandantes en el proceso n.º 58316, Carmen Delia Gómez Arias y Eliécer Monsalve Cuadros, quienes actúan en nombre propio y en representación de sus hijos menores Jonathan Mauricio Monsalve Gómez y Karen Dayana Monsalve Gómez; María Cleofelina Cuadros de Monsalve, Virgilio Monsalve Mendieta y Abigail Arias de Gómez.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

declarara solidariamente responsables por la muerte del señor Abelardo Badillo Silva (proceso n.º 55528)² y por la desaparición del menor Jorge Eliécer Gómez Monsalve (proceso n.º 58316)³, ocurridas el 2 de marzo de 2011, como consecuencia de la caída del puente El Tablazo, ubicado en el municipio de San Vicente del Chucurí, Santander.

Por lo anterior, solicitaron, en cada uno de los procesos, que se condenara a los demandados a pagar, por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 1.000 salarios mínimos legales mensuales en favor de cada uno de los demandantes.

3. Los hechos

Ante la identidad fáctica de los procesos acumulados, la Sala los sintetiza de la siguiente manera:

3.1. Mediante Resolución 192 del 11 de enero de 2011, el departamento de Santander declaró la urgencia manifiesta en la vía San Vicente – La Renta, debido a la afectación de las vías y del puente El Tablazo que se produjo por la temporada invernal.

3.2. En el marco de la anterior declaratoria, el 4 de febrero de 2011, el departamento de Santander y el señor Andrés Julián Montero Pardo celebraron el contrato de obra No. 22, para atender la emergencia que se presentó por *«la pérdida total de la banca en la vía La Renta – San Vicente y la afectación crítica del puente El Tablazo en el estribo ubicado del lado del municipio de San Vicente de Chucurí»*, causadas *«por un movimiento de tierra»* que se produjo como consecuencia de la temporada invernal *-fenómeno de la niña-*. Se dice en la demanda que la verdadera ejecutora de ese contrato fue la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.

3.3. El 2 de marzo de 2011, a las 16:30 horas, aproximadamente, mientras se realizaban las labores de gateo en el puente, se produjo la caída de su estructura y, como consecuencia, falleció el señor José Abelardo Badillo Silva, quien había sido contratado ocho días antes por los ejecutores de la obra y, al momento de los

² Demanda presentada el 7 de febrero de 2012 y admitida mediante auto del 15 de febrero de 2012. Folio 75 del proceso n.º 55528.

³ Demanda presentada el 23 de febrero de 2012 y admitida en proveído del 22 de marzo de 2012. Folio 70 del proceso n.º 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

hechos, se encontraba con varios compañeros en la parte baja de la estructura, *«levantándola con gatos, cuando vieron que se partió por la mitad»*.

3.4. Con ocasión de la caída del puente también se produjo la desaparición del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, quien habitaba en la zona y *«se la pasaba en el puente»*, porque *«se hizo amigo de los obreros»*. De acuerdo con la parte actora, el cuerpo del menor no fue encontrado; no obstante, *«los testigos aseguraron la presencia del niño segundos antes sobre el puente El Tablazo»*.

4. Fundamentos de hecho y de derecho

Como fundamento de la reclamación, se afirmó que durante las labores de reforzamiento ejecutadas se incurrió en *«graves irregularidades»*, pues, según los demandantes, el tránsito por el puente El Tablazo era absolutamente libre y no había ningún tipo de restricción o señalización, la maquinaria y herramientas utilizadas no eran las adecuadas y los trabajadores de la obra eran campesinos de la zona que no tenían preparación ni experiencia, así como tampoco les proporcionaron los elementos de seguridad correspondientes.

Se indicó que, al momento de realizar *«los trabajos de gateo en el puente»*, la estructura no se amarró, como lo sugieren *«los protocolos de seguridad»* y, de acuerdo *«con los vecinos de la zona esa fue la razón por la cual el puente colapsó»*.

Se dijo que *«ni siquiera cuando se estaba gateando el puente»* se restringió el paso o se adoptó alguna medida tendiente a regular o vigilar el tránsito por esa zona.

Se mencionó que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, los trabajos de reforzamiento del puente se consideran como una actividad peligrosa, por lo que el contratista *«estaba obligado a extremar las medidas de seguridad»* para evitar la ocurrencia de accidentes como el que acaeció.

Se afirmó que José Abelardo Badillo Silva, como la mayoría de sus compañeros, era un campesino de la región, que *«nunca supo el riesgo de la tarea que estaba desarrollando (gateo), sus empleadores tampoco se lo hicieron ver, lo que a la postre le causó la muerte»*.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En su criterio, la muerte del señor José Abelardo Badillo Silva y la desaparición⁴ del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez se produjeron como consecuencia de una falla del servicio, *«porque fueron causadas en el marco de una obra pública, contratada bajo la responsabilidad del estado colombiano, en este caso el departamento de Santander, en solidaridad con los contratistas Andrés Julián Montero Pardo y Sánchez Construcciones Ltda.»*.

Se precisó que el ente territorial demandado debía responder solidariamente con los contratistas precitados, porque *«la juridicidad no encuentra justificación a los actos de los miembros de aquellos, aquí cuestionados»*.

4. Contestaciones de demanda

Debido a la similitud de los argumentos expuestos por los demandados en los escritos de defensa presentados en cada uno de los procesos, la Sala los resume como sigue:

La **sociedad Sánchez Constructores Ltda.** contestó las demandas y se opuso a sus pretensiones. Indicó que el accidente se presentó *«por situaciones concurrentes e involuntarias»*, toda vez que la estructura del puente El Tablazo había sufrido los azotes de la ola invernal y, al momento de los hechos, se vio afectada por la creciente del río, debido a las lluvias que se presentaron días atrás.

A su vez, propuso las siguientes excepciones:

- Falta de jurisdicción y/o competencia, porque el señor José Abelardo Badillo Silva no era empleado público, sino un trabajador de la obra, cuya muerte se calificó como un accidente de trabajo, según la certificación expedida por la Administradora de Riesgos Laborales Positiva.
- Hecho exclusivo de la víctima, por cuanto el daño causado al menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez se produjo por la negligencia de sus padres, quienes lo descuidaron y le permitieron permanecer en el puente mientras se realizaban las obras de reparación⁵.

⁴ Se precisa que, aun cuando más adelante se profundizará, el término textual para la denominación del daño reclamado fue el de *desaparición*; sin embargo, de la interpretación del texto inicial se deduce que la génesis del daño alegado en realidad se identificó con la muerte del niño Monsalve Gómez.

⁵ Folios 150 a 153 del proceso n.º 55528 y folios 224 a 236 del proceso n.º 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

El señor **Andrés Julián Montero Pardo** contestó las demandas y se opuso a sus pretensiones.

Señaló que en el expediente no había prueba sobre las causas de la muerte del señor Badillo Silva ni de la desaparición del menor Monsalve Gómez, pues *«las simples afirmaciones y recortes de diarios informativos»* allegados por la parte actora carecían de eficacia probatoria.

Aseguró que, contrario a lo sostenido en las demandas, para la ejecución del contrato de obra No. 22, cuyo objeto consistió en la recuperación de uno de los estribos del puente, se adoptaron todas las medidas de seguridad necesarias para alertar sobre el peligro de la zona y limitar el acceso de transeúntes por el lugar.

Afirmó que, sobre las labores realizadas por el contratista y las causas que dieron lugar a la caída del puente, la Universidad Industrial de Santander, a través de un grupo de ingenieros expertos en la materia, presentó un informe técnico a la gobernación del departamento en el que se concluyó que el movimiento de coluvión que desplazó el estribo izquierdo del puente durante la ola invernal de octubre de 2010, a su vez, produjo la ruptura de la articulación superior del arco metálico y eso fue lo que ocasionó que el puente se partiera por la mitad.

Indicó que el contratista no tenía a su cargo la intervención del arco metálico del puente, pues el objeto del contrato recaía únicamente sobre el estribo izquierdo que había sido desplazado meses atrás.

En ese sentido, consideró que el colapso de la estructura se produjo por una falla que presentó el arco metálico del puente, la cual resultó imprevisible e irresistible para el contratista, pues, según el *«considerando n.º6 del contrato de obra»*, la estructura metálica del puente *«era buena»* y las obras contratadas *«estaban encaminadas a adicionar únicamente la estructura del puente cerca del estribo izquierdo»*, por lo que se configuró la causal eximente de responsabilidad que denominó *«caso fortuito o fuerza mayor»*.

Sostuvo que, si se demostraba la presencia del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez en el momento en que colapsó el puente, el daño ocasionado se produjo por su propia culpa, toda vez que *«una construcción no es un sitio de juegos por todos los peligros que esta genera, luego, desde el momento en que el menor*



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

decide exponer su vida y su integridad frecuentando la obra, en últimas lo que está propiciando es la producción del daño que aquí se alega»⁶.

El **departamento de Santander** contestó las demandas y se opuso a sus pretensiones.

En el proceso No. 55528, señaló que en el contrato de obra No. 22 se estableció como exigencia que el personal contara con los elementos de seguridad industrial requeridos para ese tipo de obras y que, en caso de una eventual condena, el llamado a responder por el accidente en que falleció el señor José Abelardo Badillo Silva no era el departamento, sino el «*contratista*» con quien el señor Badillo Silva sostenía una relación laboral, razón por la cual solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva.

Indicó que, si al momento en que colapsó el puente el señor Badillo Silva no contaba con los elementos de seguridad industrial requeridos, se configuró la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo de la víctima, por cuanto «*debió prever que la introducción en dicha estructura sin mecanismos de protección generaría un riesgo mayor*»⁷.

En el proceso No. 58316, el ente territorial señaló que, mediante Resolución 192 del 11 de enero de 2011 se decretó la urgencia manifiesta en el departamento y que, en virtud de ello, se celebró el contrato de obra No. 22 con una persona natural idónea y con experiencia, quien, a su vez, subcontrató a Sánchez Construcciones Ltda., sociedad que tenía conocimiento sobre las labores que se debían ejecutar, dado que en el año 2000 había realizado trabajos sobre el puente.

Afirmó que, contrario a lo alegado por los demandantes, no descuidó la supervisión de la obra, pues para ello contrató a la firma Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda., la cual solicitó que fuera vinculada a este proceso; sin embargo, no indicó a qué título elevaba esa petición de vinculación.

En ese sentido, manifestó que, como actuó de manera diligente y eficaz frente a la ejecución de la obra contratada con la que, reiteró, se buscó hacer frente a los efectos de la ola invernal que afectó las vías del departamento, no existía nexo de causalidad entre sus actuaciones y la supuesta desaparición del menor Jorge

⁶ Folios 230 a 238 del proceso No. 55528 y folios 288 a 297 del proceso No. 58316.

⁷ Folios 304 a 310 del proceso No. 55528.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Eliécer Monsalve Gómez, máxime cuando ni siquiera se demostró su presencia en el momento en que se desplomó el puente.

Mediante auto del 16 de junio de 2014⁸ se ordenó vincular al proceso a **Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda.** -sin precisar en qué calidad la citaba a esta actuación-, la cual contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones.

Señaló que el contrato de obra No. 22 tenía un objeto general que incluía, entre otros, la intervención de uno de los estribos del puente El Tablazo, razón por la cual el contratista Andrés Julián Montero Pardo subcontrató a Sánchez Constructores Ltda., empresa que contaba con la experiencia, el personal y la maquinaria idónea para llevar a cabo la intervención, pues en el año 2000 había realizado obras en ese lugar.

Indicó que durante el desarrollo de la interventoría verificó que el contratista y el subcontratista adoptaran las medidas de seguridad exigidas en el contrato, tanto para el personal que trabajaba en la obra como para los habitantes del sector, pues se pusieron todas las señales que exigían las normas vigentes y se socializó el riesgo con la comunidad, por lo que al cumplir con sus obligaciones y tratarse de un hecho de la naturaleza la causa del desplome del puente, no recaía sobre ella ninguna obligación de reparar.

Concluido el período probatorio en cada uno de los procesos, el Tribunal *a quo* corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo⁹.

Los demandantes, la sociedad Sánchez Constructores Ltda. y el señor Andrés Julián Montero Pardo reiteraron lo expuesto las demandas y en sus contestaciones, respectivamente¹⁰.

⁸ Al respecto, en dicha providencia se indicó (se transcribe literal, con posibles errores incluidos): ... *examinada la presente demanda de reparación directa (...) se encuentra que en la contestación de la demanda por parte del departamento de Santander se presenta solicitud de vinculación al proceso del interventor del contrato Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda. así las cosas, el despacho procederá a vincular al proceso al interventor del contrato (...). De oficio, se ordena la vinculación de Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda., quien puede verse afectado con los resultados de este proceso.* Folio 445 del proceso n.º 58316.

⁹ Autos del 27 de febrero y del 25 de noviembre de 2015, proferidos en los procesos No. 55528 y 58316, respectivamente.

¹⁰ Folios 735 a 739 y 831 a 838 del proceso No. 55528 y folios 1.013 a 1.024; 1.049 a 1.061 y 1.025 a 1.046 del proceso 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En el proceso No. 55528, el departamento de Santander insistió en su falta de legitimación en la causa por pasiva¹¹ y en el proceso No. 58316 guardó silencio.

Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda. y el Ministerio Público no se pronunciaron en esta etapa del proceso.

5. Sentencias de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencias del 23 de abril y del 16 de diciembre de 2015, accedió parcialmente a las súplicas de las demandas en los procesos Nos. 55528 y 58316, respectivamente, en los términos que quedaron transcritos al inicio de esta providencia.

5.1. Proceso No. 55528

El Tribunal *a quo* señaló que, cuando se pretende la reparación de los daños causados «a terceros» por la ejecución de una obra pública, la responsabilidad del Estado sí se encuentra comprometida, toda vez que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, cuando la Administración contrata a un particular es como si ella ejecutara la obra directamente, pues, además, de ser su dueña, su pago afecta el patrimonio estatal y su realización obedece a razones del servicio o interés general, a lo cual sumó que el régimen de responsabilidad aplicable era el de actividades peligrosas.

Afirmó que no prosperaba la excepción de falta de jurisdicción propuesta por la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., dado que los demandantes en este caso actuaron como damnificados por los perjuicios derivados de la muerte de su familiar en una obra pública a cargo del Estado y no como herederos en ejercicio de la acción laboral prevista en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, de conformidad con la cual el empleador debe pagar a su empleado y sus herederos la indemnización de perjuicios en el evento de demostrarse que aquel tuvo la culpa en el accidente. En este caso se trataba de terceros ajenos a la relación laboral de la víctima y el demandado.

También despachó desfavorablemente la excepción de falta de competencia, tras hallar que se encontraba fundado el fuero de atracción por cuya virtud se demandó a dos particulares, en tanto en la demanda se hizo una seria y sustentada

¹¹ Folios 840 a 843 del proceso No. 55528.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

imputación de responsabilidad frente al departamento de Santander, como dueño responsable de la obra en cuyo escenario se produjo la muerte del causante.

En el caso concreto, encontró demostrado que el señor José Abelardo Badillo Silva trabajaba en las obras de reforzamiento del puente El Tablazo, luego de haber sido contratado para ese propósito por Andrés Julián Montero Pardo, así como también que falleció el 2 de marzo de 2011 como consecuencia del desplome de su estructura, en momentos en que la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., igualmente contratada por Andrés Julián Montero Pardo *«desplegaba una actividad peligrosa tendiente a recuperar el estribo del aludido puente»*, pese al estado de *«equilibrio inestable»* en que se encontraba la estructura.

Afirmó que, de acuerdo con el informe que presentó la Universidad Industrial de Santander y con los testimonios de los ingenieros que declararon en el proceso, la caída del puente no se produjo por la ola invernal de la época ni por un sismo, sino por una falla en el arco metálico de la estructura que, si bien a simple vista no se podía detectar, pudo ser advertida por el departamento de Santander si realizaba un estudio *«de patología sobre el mismo»*.

En ese sentido, sostuvo que, como la falla en la estructura del puente no fue detectada oportunamente por el departamento ni por el contratista encargado de realizar los diseños de las obras a contratar, no podía operar la causal eximente de responsabilidad de *«caso fortuito o fuerza mayor»* alegada por los demandados.

A la misma conclusión arribó frente a la supuesta imprudencia de la víctima, quien, según los demandados, ingresó a la obra sin los elementos de seguridad respectivos, pues, de conformidad con la necropsia practicada al cuerpo de la víctima, el señor Badillo Silva logró ser identificado, entre otras cosas, por los accesorios de seguridad industrial que portaba al momento de la caída de la estructura.

Bajo ese entendido, consideró que como se demostró el daño y el nexo de causalidad con la actividad peligrosa, sin que se hubiese demostrado alguna causal eximente de responsabilidad, el departamento de Santander, el señor Andrés Julián Montero Pardo y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. eran *«solidaria,*



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

administrativa y patrimonialmente responsables por la muerte del señor José Abelardo Badillo Silva, ocurrida el 2 de marzo de 2011 en la vereda El Tablazo»¹².

5.2. Proceso No. 58316

En el caso concreto, el Tribunal *a quo* manifestó que con la sentencia del 30 de junio de 2015, proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga en el proceso de muerte por desaparecimiento que promovieron los familiares del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez y «*los diferentes testimonios recolectados*», se demostró que el referido menor falleció el 2 de marzo de 2011, «*tras el colapso del puente El Tablazo en el que se encontraba en ese momento*».

Indicó que, como lo sostuvieron los demandantes, el daño se produjo por la falta de adopción de medidas de seguridad que garantizaran el paso seguro por el puente mientras se realizaban las labores de reparación contratadas por el departamento de Santander, dado que, si bien el contratista y el subcontratista de la obra manifestaron que había señales de precaución, lo cierto fue que no se aportó ningún medio de prueba tendiente a acreditar esa situación, máxime cuando de los testimonios recibidos en el proceso se desprendía que «*en ningún momento de la ejecución de la obra se cerró el paso sobre el puente*».

Afirmó que la «*construcción de obras*», tanto públicas como privadas, se consideraba como una actividad peligrosa y que permitir el tránsito de personas le imponía al contratista y subcontratista «*el deber de advertirle de manera efectiva a los peatones la peligrosidad que puede revestir su tránsito por la obra*», así como también el deber de «*identificar los puntos que podían suponer un riesgo potencial, con el fin de evitar la causación de daños*», razón por la cual, ante la prueba del incumplimiento de sus deberes, sobre ellos recaía «*directamente la responsabilidad*» de lo ocurrido con el menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez.

Señaló que, aunque las labores de reparación del puente El Tablazo fueron ejecutadas por particulares, el departamento de Santander, como dueño de la obra, respondía directamente por los daños que se hubiesen causado con ocasión de aquellas, razón por la cual dicho ente territorial sería el encargado de asumir la condena y, luego, debería repetir contra el señor Andrés Julián Montero Pardo y Sánchez Construcciones Ltda.

¹² Folios 857 a 880 del proceso n.º 55528.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Por último, frente al argumento de los demandados, según el cual operó la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, manifestó que no estaba llamada a prosperar, porque, según el Tribunal *a quo*, no se demostró que la presencia del menor obedeció a «*una intención deliberada o imprudente suya, desconociendo las señales que advertían peligro*», en la medida en que, insistió, el paso por el lugar donde ocurrió el accidente era permitido y los testimonios daban cuenta de que esa zona «*no contaba con medidas eficaces para prevenir los riesgos que suponía el tránsito por ese punto en específico*»¹³.

6. Recursos de apelación y trámite de segunda instancia

6.1. Proceso No.º 55528

La **sociedad Sánchez Construcciones Ltda.** manifestó que el daño alegado por los demandantes provenía «*del contrato laboral, dado que la presencia de la víctima no fue circunstanciada por elementos ajenos al trabajo como por ejemplo la falla del servicio, sino lo fue exclusivamente por la subordinación y dependencia*», razón por la cual el asunto debía remitirse a la jurisdicción laboral.

Indicó que, en caso de que se confirmara la declaratoria de «*responsabilidad solidaria*», la indemnización por concepto de perjuicios morales pedida por los demandantes solo podía reconocerse si se demostraba la culpa del empleador¹⁴.

En su recurso de apelación, el señor **Andrés Julián Montero Pardo** señaló que el Tribunal *a quo* se equivocó al aplicar el régimen de responsabilidad por actividades peligrosas, dado que el señor Badillo Silva no era un tercero sino un trabajador del contratista encargado de ejecutar la obra, cuyo título de imputación era el de falla del servicio.

Aseguró que en el presente asunto se demostró que, en su calidad de contratista, cumplió con todos sus deberes al ejecutar las labores de recuperación del estribo del puente y de ello daba cuenta el informe final de la interventoría.

Sostuvo que, de acuerdo con el informe que presentó la Universidad Industrial de Santander y con la declaración del ingeniero Álvaro Viviescas, quien suscribió dicho documento, el desplome del puente no se produjo por una omisión o un descuido

¹³ Folios 1.067 a 1.080 del proceso n.º 58316.

¹⁴ Folios 882 a 885 del proceso n.º 55528.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

de sus funciones en la intervención de uno de los estribos del puente, sino por una falla de difícil detección en la articulación superior del arco metálico de la estructura, situación que, además de no estar contemplada en el objeto del contrato n.º 22, le resultó ajena, oculta e imprevisible al contratista. En ese orden, precisó que la estructura se encontraba seriamente averiada desde diciembre de 2010 y cualquier tipo de intervención iba a generar el mismo resultado.

Afirmó que no estaba demostrado el nexo de causalidad entre las actividades desplegadas por el contratista y el colapso del puente.

En ese sentido, indicó que, *«habiéndose demostrado la inexistencia de la falla del servicio por parte del contratista, así como una causa extraña (falla oculta en la articulación superior del puente)»*, no se configuraron los requisitos para declarar su responsabilidad¹⁵.

El **departamento de Santander** señaló que debió aplicarse un régimen de responsabilidad subjetivo y no uno objetivo, por cuanto el *«daño se produjo en ejercicio de una actividad asumida voluntariamente por el administrado y/o particular»*.

Afirmó que, aunque se demostró el daño, consistente en la muerte del señor Badillo Silva, no se acreditó que aquel le resultara imputable al departamento, toda vez que, si bien suscribió el contrato de obra No. 22 con el señor Andrés Julián Montero Pardo, lo cierto era que él fue quien contrató al señor José Abelardo Badillo Silva y como su empleador era el único llamado a responder, dado que la ocurrencia *«de un siniestro como consecuencia de la concreción de un riesgo laboral le corresponde al contratista bajo el juicio de culpa patronal»*.

Los recursos de apelación se admitieron mediante proveído del 11 de marzo de 2016¹⁶. Posteriormente se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto correspondiente, oportunidad en la cual los demandados reiteraron lo expuesto en sus escritos de apelación¹⁷.

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

¹⁵ Folios 887 a 900 de proceso n.º 55528.

¹⁶ Folio 931 del proceso n.º 55528.

¹⁷ Folios 953 a 966 del proceso n.º 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

6.2. Proceso n.º 58316

La **sociedad Sánchez Constructores Ltda.** interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 16 de diciembre de 2015, con fundamento en los siguientes argumentos:

Indicó que el Tribunal *a quo* encontró acreditado el daño alegado por los demandantes con base en unos documentos que, pese a que no fueron pedidos como pruebas en la demanda, se allegaron con posterioridad al cierre del período probatorio y frente a los cuales no se garantizó el derecho al debido proceso de los demandados, quienes no tuvieron la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

Manifestó que la declaratoria judicial de muerte por desaparecimiento del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez resultaba insuficiente para atribuirle algún grado de responsabilidad, dado que para ello se debía acreditar, al menos, que la causa de la desaparición del referido niño fue el desplome del puente y ello no ocurrió en el presente caso.

Adujo que esa sociedad no formaba parte del contrato estatal y su actuación se dio en virtud de la oferta laboral, cuyo objeto era suministrar elementos para el cumplimiento de aquel, de ahí que no era solidariamente responsable por lo que ocurriera en el marco del contrato de obra principal.

Insistió en que en este asunto operó la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, de un lado, por cuanto el menor Monsalve Gómez se expuso imprudentemente al riesgo que implicaba la construcción de la obra en el puente El Tablazo y, de otra parte, porque fueron sus padres, quienes, pese a que conocían esos riesgos, lo descuidaron y permitieron la exposición del menor¹⁸.

El **departamento de Santander** interpuso recurso de apelación, con el propósito de que se revoque el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se ordene que *«la condena sea asumida por quienes causaron el daño»*. Al respecto, esto fue lo único que manifestó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

¹⁸ Folios 1.120 a 1.130 del proceso n.º 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Dejamos en consideración de los honorables magistrados del Consejo de Estado que, ante la claridad en la imputación del daño por parte del contratista, se estudie la posibilidad de revocar parcialmente el numeral cuarto de la sentencia y a su turno exonerar al departamento de Santander para que la condena sea cancelada directamente por quienes causaron el daño.

Por su parte, el señor **Andrés Julián Montero Pardo** interpuso recurso de apelación, con base en los siguientes argumentos:

Señaló que el Tribunal *a quo* incurrió en una vía de hecho, porque la sentencia del 30 de junio de 2015, proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga *nunca fue solicitada* por la parte actora, tampoco fue decretada como prueba y, pese a ello, el apoderado de los demandantes la allegó «*arbitraria y caprichosamente*» y el Tribunal *a quo* la valoró.

Indicó que, al otorgarle validez probatoria, el Tribunal de primera instancia desconoció el derecho al debido proceso de los demandados, razón por la cual solicitaba su exclusión como medio de prueba y, como consecuencia, absolverlos de responsabilidad, por falta de prueba del daño.

Manifestó su inconformidad con la afirmación del Tribunal *a quo*, según la cual no se aportó prueba de la señalización de la obra en el puente El Tablazo, dado que si se hubiera tenido en cuenta el informe final que presentó la firma interventora se habría percatado de que el señor Montero Pardo cumplió con todos sus deberes como contratista, «*específicamente el de aseguramiento de calidad*», toda vez que se realizaron controles al material, a las maquinarias y a los equipos utilizados «*para el procedimiento constructivo*», así como también se revisó «*la calidad del personal del contratista y la cantidad y calidad de las señales preventivas*» ubicadas en la obra.

Aseguró que en la sentencia de primera instancia tampoco se valoraron las actas de recibo final de la obra y de liquidación bilateral, en las que se dejó constancia de que el contratista Andrés Julián Montero Pardo cumplió con el objeto del contrato No. 22 y las obligaciones en él contenidas, así como tampoco el informe final de la interventoría y de la Universidad Industrial de Santander que sirvieron de sustento para suscribir las referidas actas.

Cuestionó la conclusión del Tribunal *a quo*, según la cual la responsabilidad por la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez recaía únicamente en el



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

contratista y el subcontratista, por la supuesta omisión de garantizar la seguridad de los peatones que transitaban por el puente, de un lado, porque, como daba cuenta el informe de la interventoría, no era cierto que se hubiese incumplido el deber de prevención y señalización y, de otra parte, porque, de conformidad con lo dispuesto «en la Ley 80 de 1993 y normas concordantes», el departamento de Santander, en su calidad de contratante, tenía la obligación de supervisar la obra, razón por la que, en caso de que se demostrara que no había señalización y que aquella fue la causa del daño, también se debía declarar la responsabilidad del departamento de Santander y condenarlo a asumir la condena.

Afirmó que el *a quo* no valoró debidamente el material probatorio allegado al proceso, lo cual se tradujo en conclusiones equivocadas, por cuanto la supuesta falta de señalización o las labores de recuperación realizadas en el puente no fueron la causas adecuadas del daño, sino «el hecho de no haberse detectado una falla en la rótula del arco superior del puente», el cual resultó imprevisible para el contratista y respecto del cual no era el llamado a responder, por cuanto, insistió, el objeto del contrato No. 22 recaía única y exclusivamente sobre uno de los estribos del puente y no sobre otras partes de su estructura.

Alegó que el paso peatonal sí estaba permitido, pero no de manera imprudente, como lo sostuvo el tribunal, sino de manera coordinada a través de paleteros ubicados a cada lado del puente. En consonancia con esto, insistió en que en este caso operó la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, dado que no fue la falta de señalización la causa del daño, sino que fue el menor quien se expuso imprudentemente al peligro, situación que, en su criterio, tenía la capacidad de romper el nexo de causalidad, por cuanto una construcción no es un campo de juego y según la misma demanda, el niño se hizo amigo de los obreros y por su propia voluntad y bajo la anuencia de sus padres asumió el riesgo del siniestro¹⁹.

Lo recursos de apelación se admitieron mediante auto del 15 de febrero de 2017²⁰. Posteriormente se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera el concepto correspondiente, oportunidad en la cual los demandados reiteraron los argumentos de sus escritos de apelación²¹.

¹⁹ Folios 1.134 a 1.153 del proceso No. 58316.

²⁰ Folio 1.171 del proceso No. 58316.

²¹ Folios 1.175 a 1.201 del proceso No. 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

El Ministerio Público solicitó modificar el fallo de primera instancia, en el sentido de declarar solidariamente responsables a los condenados junto con el departamento de Santander, por considerar que la desaparición del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez se presentó por la omisión de los deberes de cuidado, vigilancia, señalización y control del paso sobre el puente El Tablazo, deberes que no eran ajenos para el departamento de Santander, toda vez que sobre la entidad recaía la supervisión de la obra²².

La parte actora guardó silencio.

7. Acumulación de procesos

Mediante proveído del 26 de julio de 2021²³, dictado en el proceso n.º 58316, se dispuso su acumulación con el proceso n.º 55528.

II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis*, se abordarán los siguientes temas: **1)** jurisdicción: **1.1)** fuero de atracción en el proceso 55528: **1.2)** configuración del fuero de atracción en el proceso 55528 frente a los demandados Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. en la demanda formulada por los familiares del trabajador José Abelardo Badillo Silva: **1.2.1)** naturaleza contractual de la responsabilidad de Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.; **1.2.2)** imposibilidad de aplicar el fuero de atracción frente a Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.; **1.2.3)** legitimación en la causa por pasiva frente a accidentes de trabajo ocurridos en ejercicio de funciones propias del empleo; **1.2.4)** consecuencias de la declaratoria de falta de jurisdicción para conocer de la responsabilidad reclamada a Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. en el proceso 58528; **1.3)** fuero de atracción en el proceso 58316; **2)** competencia de la Sala; **3)** ejercicio oportuno de la acción; **4)** objeto de la apelación: **4.1)** hechos probados: **4.1.1)** sobre la temporada lluvias en el departamento y la declaratoria de urgencia manifiesta para contratar la reparación del puente El Tablazo; **4.1.2)** sobre las actividades desarrolladas en cumplimiento del contrato No. 22, dirigidas a la rehabilitación del puente El Tablazo; **4.1.3)** sobre la caída del puente El Tablazo y su causa; **5)** análisis de los elementos de la responsabilidad con base en los cargos de la apelación

²² Folios 1.202 a 1.209 del proceso No. 58316.

²³ Índice 70 del aplicativo SAMAI.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

planteados: **5.1)** frente a la configuración del daño alegado en la demanda promovida por la desaparición del menor; **5.2)** frente a la falla del servicio que ocasionó la caída del puente en la que se produjo la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez; **5.3)** sobre la imputación de la muerte del menor a la falla del servicio del departamento de Santander y a la conducta del ingeniero Andrés Julián Montero Pardo – configuración de la causal eximente de responsabilidad de la culpa exclusiva de la víctima **y 6)** costas.

1. Jurisdicción

En la demanda ejercida en el proceso 55528, los demandantes, familiares de la víctima José Abelardo Badillo Silva, imputaron responsabilidad de carácter “**extracontractual**” a las entidades demandadas – departamento de Santander, Andrés Julián Montero Pardo y a la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.

En las condiciones analizadas, la Sala verificará si, en efecto, esta jurisdicción se encuentra habilitada para conocer de las referidas pretensiones.

Para lo anterior, se determinará el alcance del fuero de atracción y su configuración en el *sub lite*, dado que es en virtud de tal institución que esta jurisdicción puede conocer de las demandas presentadas, de manera conjunta, en contra del Estado y de algún sujeto de derecho privado.

1.1. Fuero de atracción

En virtud del fuero de atracción²⁴, esta jurisdicción tiene competencia para fallar las pretensiones formuladas frente a los **sujetos de derecho privado** cuando se les demande de manera conjunta con una entidad pública.

²⁴ “El factor de conexión implica que cuando se demanda a una entidad pública (...) en conjunto con otras entidades o **incluso con particulares** (...), por aplicación del ‘factor de conexión’, el juez de lo contencioso administrativo adquiere competencia para conocer del asunto (...).

Un buen ejemplo de aplicación del factor de conexión en la jurisdicción contenciosa administrativa es el llamado **fuero de atracción**. En virtud de dicha figura, al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y a otra entidad privada, cuya competencia le correspondería a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera –Jurisdicción Contenciosa Administrativa–, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas.

“Para que se pueda aplicar el fuero de atracción, se requiere de **un fundamento jurídico y fáctico sólido**” (se destaca). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 18 de junio de 2015, expediente 51.714, M.P. Hernán Andrade Rincón; además: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 1° de marzo de 2018, expediente 43.269, y del 28 de agosto de 2019, expediente 52603.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Para lo anterior se requiere que los hechos en los que se sustenten las imputaciones formuladas en contra de la entidad y el particular sean los mismos²⁵, que **tengan la misma fuente**, pues se parte de la existencia bien sea de un **litisconsorcio necesario por pasiva**²⁶ o de una **con-causalidad**²⁷, en virtud de la cual los dos sujetos eventualmente contribuyeron con su conducta a generar el daño y, por ende, son responsables de los perjuicios causados²⁸.

Esta Subsección²⁹, en sentencia del 20 de noviembre de 2020, precisó que tal supuesto no se configura cuando al Estado y al particular demandado se le imputan pretensiones de distinta naturaleza: extracontractual a las entidades y contractual al privado, razonamiento con fundamento en el cual se concluyó que en el caso analizado en esa oportunidad no resultaba aplicable el fuero de atracción³⁰ y, por ende, lo procedente era declarar probada la excepción de falta de jurisdicción frente al asunto contractual de carácter particular.

De este modo, al juez le corresponde determinar la naturaleza y la fuente de la responsabilidad imputada a cada sujeto, con el fin de evitar que la jurisdicción que debe conocer el asunto sea alterada de manera temeraria³¹, sino que, en efecto, la autoridad judicial que conozca del proceso sea la habilitada para tal fin³².

²⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 1º de junio de 2020, expediente 25000-23-26-000-2010-00966-01(52337).

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, providencia del 19 de mayo de 2005. Rad: 25000-23-27-000-2002-90106-01(AP).

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del: i) 22 de marzo de 2017, expediente 38.958; ii) 11 de abril de 2019, expediente 45205; iii) 25 de julio de 2019, expediente 51.687; iv) 28 de agosto de 2019, expediente 52.603; v) 12 de diciembre del 2019, expediente 45.978, M.P. María Adriana Marín.

²⁸ El criterio del fuero de atracción ha sido establecido de tiempo atrás por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Entre las providencias en las que inicialmente se delimitó su alcance y se analizó la concausalidad se encuentran las proferidas el 10 de septiembre de 1993, el 12 y el 28 de octubre de 1993, expedientes 8549, 8148 y 8043, M.P. Julio Cesar Uribe Acosta y Carlos Betancur Jaramillo

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 50.433, M.P. Roberto SÁCHICA Méndez.

³⁰ Frente a la divergencia en la responsabilidad imputada, se sostuvo “[d]e acuerdo con lo expuesto, en tanto que no se trata de los mismos hechos, no es posible mediante el fuero de atracción estudiar un asunto contractual entre particulares, en tanto la demanda se presentó junto con una presunta falla de la administración que es un asunto extracontractual”.

³¹ Así lo ha sostenido de tiempo atrás esta Corporación:

“no se puede manejar con ligereza conceptual, ni con valoración descuidada de la realidad fáctica, pues se corre el riesgo de desnaturalizar la jurisdicción, ya que bastaría buscar un centro de imputación jurídica, de cuyos hechos, actos y omisiones conozca la jurisdicción de lo contencioso - administrativo, para que justicia ordinaria sea relevada, sin causa, motivo o razón, del conocimiento de los asuntos que le están asignados por la ley” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 27 de noviembre de 1994, M.P. Julio César Uribe Acosta).

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 19 de julio de 2006, expediente 30836, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En suma, en virtud de la garantía del juez natural, del derecho a que un asunto sea definido de acuerdo con la normativa previamente definida y del carácter de orden público de las normas que rigen la jurisdicción, la **aplicación del fuero de atracción debe ser excepcional**, porque la modificación de las autoridades legalmente facultadas para conocer de una controversia no pueden quedar al arbitrio de las partes, máxime cuando cada una de las jurisdicciones que se encuentran establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, verbigracia la ordinaria o de lo contencioso administrativo, tienen acciones y procesos propios que atienden a la naturaleza sustancial de los asuntos que han sido puestos bajo su consideración.

Con todo, el **fuero de atracción implica la modificación de la jurisdicción**, pero no el régimen jurídico al amparo del cual se deben resolver las pretensiones formuladas en contra de los particulares, toda vez que, al margen de que el proceso lo conozca el juez de lo contencioso administrativo, a ellos no les resultan aplicables las reglas de la responsabilidad estatal, sino las del derecho privado³³, al punto de que les son aplicables los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Suprema de Justicia.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala determinará si en el *sub lite* se configuraron los supuestos para conocer de las pretensiones formuladas en contra de Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., en virtud del fuero de atracción.

1.2. Configuración del fuero de atracción frente a los demandados Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. en la demanda formulada por los familiares del trabajador José Abelardo Badillo Silva

La Sala reitera que en el *sub lite* se imputó responsabilidad extracontractual en contra de todas los demandados, situación que, en principio, daría cuenta de la configuración del fuero de atracción; sin embargo, al analizar el asunto, en virtud de las facultades de interpretación de la demanda, se advierte que las pretensiones formuladas en contra de Andrés Julián Montero Pardo y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. tienen como fuente una relación contractual de tipo laboral, como se explicará a continuación.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de diciembre de 2016, expediente 38.806, C.P., Danilo Rojas Betancourth; reiterada en sentencia del 30 de noviembre de 2017, expediente 44760, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En este punto, con fin de determinar el alcance de las pretensiones planteadas en el *sub lite*, la Subsección recurrirá a las facultades del juez para interpretar la demanda y, a partir de ello, encauzar las pretensiones como contractuales, a pesar de que se hubiesen formulado como extracontractuales.

Pues bien, el deber de interpretación de la demanda tiene como finalidad que las autoridades judiciales determinen lo materialmente pretendido por quien demanda y se establezca la vía idónea para tramitar la controversia³⁴.

La facultad analizada tiene por objeto que, ante la falta de **claridad** del escrito inicial, se le dé **el sentido y el alcance que se derive de la intención real del demandante**, sin desconocer o variar abiertamente sus factores esenciales, por ende, se debe atender el daño que el demandante pide indemnizar y la fuente del que proviene.

Así las cosas, en los eventos en los que la parte actora ejerce **formalmente** una pretensión, pero invoca como fuente del daño un supuesto propio de otra vía procesal, el juez debe encauzar el asunto a través del mecanismo que se derive del segundo supuesto.

En cuanto a la determinación del alcance de la demanda en los eventos en que se alega responsabilidad extracontractual, pese a que, materialmente, la controversia es de carácter contractual, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

*[E]l juez tiene el deber de desentrañar el verdadero y más equitativo sentido de la demanda, por supuesto, sin distorsionarla, labor en cuya realización puede acontecer que **el demandante, descuidada o ambiguamente sitúe su petición en el ámbito de la responsabilidad extracontractual, pero al exponer el objeto de su reclamación o la causa para expedir evidencie con nitidez lo contrario, es decir que su pedimento se afinca en la responsabilidad derivada del incumplimiento negocial**, pues en esa hipótesis deberá el juzgador emprender el ejercicio intelectual pertinente, enderezado a establecer el genuino sentido de dicho libelo, sin que necesaria e ineludiblemente deba atenerse a la denominación que al desgaire le hubiere imprimido el accionante. Otro tanto ocurrirá en la hipótesis antagónica”*³⁵ (se destaca).

³⁴ Sobre este tema, la Corte Suprema de Justicia ha señalado: *Al] encargado de administrar justicia se le atribuye, como misión ineludible interpretar los actos procesales, entre ellos la demanda inicial, a fin de desentrañar **el verdadero alcance e intención del demandante** al formular sus súplicas, lógicamente **sin aislar el petitum de la cusa petendi**, buscando siempre una afortunada integración y con ello poder **precisar el auténtico sentido o aspiración** de quien procura una tutela efectiva de sus derechos”*. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 12 de marzo de 2019, expediente SL 960-2019, M.P. Giovanni Francisco Rodríguez Jiménez.

³⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de julio de 2008, expediente 1997-00457, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En pronunciamiento posterior, la Corte Suprema de Justicia reiteró el criterio según el cual el juez debe interpretar la demanda en los casos en los que formalmente se ejerce una pretensión de responsabilidad de carácter extracontractual, pero, materialmente, la controversia es contractual, porque la fuente del daño alegado es un contrato³⁶.

En las condiciones analizadas, en virtud del deber de interpretación de la demanda, el juez tiene la facultad de definir el alcance material de las pretensiones y encauzarlas en los términos en los que corresponda, razón por la cual, cuando el demandante incurre en alguna equivocación en la elección del tipo de acción sustancial que rige el caso, el juez debe adecuar la controversia al instituto jurídico pertinente.

1.2.1. Naturaleza contractual de la responsabilidad de Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.

Si bien en el acápite del *petitum* se indicó que la responsabilidad de Andrés Julián Montero Pardo y de la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. era de carácter “**extracontractual**”, no es menos cierto que las pretensiones formuladas en su contra tienen como fuente –*porque así se afirmó por los actores*- un **vínculo contractual**, derivado del hecho de que, de acuerdo con lo aseverado en el escrito inicial, ambos fueron contratistas del departamento para la ejecución de las obras de reparación del puente El Tablazo y fungieron, a su turno, como contratantes de los servicios de mano de obra de la víctima, José Abelardo Badillo Silva.

El centro de imputación de la responsabilidad que se atribuyó a esos dos particulares de manera indistinta en la demanda estribó en que:

- No adoptaron las medidas de seguridad exigidas para salvaguardar la vida de los trabajadores de la obra, tales como dotarlos de guantes, arneses, gafas.
- Los materiales utilizados en la obra eran deficientes e inapropiados.
- La maquinaria utilizada para realizar las labores de gateo resultaba inadecuada y no cumplía con las condiciones mínimas de seguridad.

³⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 11 de mayo de 2017, expediente 11001-22-03-000-2017-00682-01, M.P. Ariel Salazar Ramírez. El anterior criterio fue reiterado por la Corte Suprema de Justicia” Sala de Casación Civil, en sentencia del 17 de noviembre de 2017, expediente 11001-3103-018-1999-00533-01, M.P. William Namén Vargas.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

- Durante los trabajos de gateo ejecutados en el puente el día del colapso no se observaron los protocolos de seguridad exigidos y que consistían en realizar labores de amarre de la estructura para asegurarla.
- Subcontrataron trabajadores sin ninguna preparación técnica ni experiencia en trabajos de alta ingeniería, ni fueron supervisados por un ingeniero civil que los guiara correctamente acerca de las labores realizadas.
- Los empleadores expusieron a la víctima a un riesgo para el que no estaba preparada ni había sido debidamente instruida.

Por lo anterior, lo que se le imputa tanto a **Andrés Julián Montero y a la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.** estribó en la alegada culpa del empleador del trabajador fallecido en la producción del daño, en síntesis, por no haberlo capacitado para el ejercicio de la actividad riesgosa ni haber adoptado las medidas de seguridad exigidas para prevenir el colapso del puente.

Cabe precisar que en el proceso está demostrado que el 24 de enero de 2011, el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo, contratista del departamento de Santander, subcontrató a la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. para cortar y cargar material de excavación en los vehículos programados por el contratante, la totalidad del volumen de tierra *“que se demarque en obra por la topografía para ejecución del contrato principal”*³⁷.

Así mismo, el 21 de febrero de 2011 el Ingeniero Andrés Julián Montero Pardo celebró contrato individual de trabajo con el señor José Abelardo Badillo Silva en cuya virtud este último se comprometía a prestar su mano de obra en las actividades de conservación y atención de emergencias en la vía San Vicente³⁸.

Con todo, aun cuando no hay evidencia de que el subcontratista sociedad Sánchez Construcciones Ltda. y José Abelardo Badillo Silva hubieran suscrito un contrato de trabajo, se reitera que en la demanda se afirma que la relación laboral en cuyo marco se produjo el deceso del trabajador, también existió entre la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. y el fallecido José Abelardo Badillo Silva, y las imputaciones formuladas en contra de aquel se elevaron con fundamento en el reproche del incumplimiento de sus deberes como empleador.

³⁷ Folios 207 a 210 del proceso No. 55528.

³⁸ Folios 203 a 209 del proceso No. 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

1.2.2. Imposibilidad de aplicar el fuero de atracción frente a Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.

En las condiciones analizadas, la fuente de la responsabilidad atribuida tanto a Andrés Julián Montero como a la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. habría de recaer en una relación contractual de naturaleza laboral, aspecto que no puede evaluar esta Sala, pues debieron ser materia de discusión dentro de un proceso de responsabilidad contractual que los beneficiarios del trabajador fallecido debieron promover contra su empleador, dado que el accidente que sufrió ocurrió ejecutando una actividad laboral³⁹.

La indemnización **plena** de perjuicios debe ser asumida por el empleador en el evento en el que se pruebe su culpa, pues si la causa es ajena a él, se rompe el nexo causal por un eximente de responsabilidad, tal como “*la culpa exclusiva de la víctima o de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor (denominados por la doctrina causas ajenas)*”, como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia en varias de sus sentencias⁴⁰.

De este modo, en el *sub lite* lo relacionado con los sujetos de derecho privado demandados –**Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.**– debe dirimirse al amparo de los institutos que la ley tiene reservados frente a la respectiva relación contractual, sin que exista regla jurisprudencial o legal que habilite a la jurisdicción administrativa para desplazar al juez natural y acumular tal controversia a una de reparación directa.

³⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 15 de septiembre de 2021, exp. SL1730-2020 (82711), acta 19, MP: Jorge Luis Quiroz Alemán: “(...) *en principio, le corresponderá a la víctima o a sus beneficiarios demostrar la culpa del empleador en la ocurrencia del accidente de trabajo, como fuente de la responsabilidad prevista en el artículo 216 del estatuto laboral. (...) Así mismo, la jurisprudencia del trabajo ha explicado que los afectados con el siniestro bien pueden imputar al empleador el incumplimiento de las obligaciones de seguridad y protección, como causa fundamental del accidente de trabajo. Bajo esta segunda hipótesis, la carga de la prueba queda en cabeza del dador del laborío, quien deberá demostrar su diligencia o la existencia de un eximente de responsabilidad, en los términos atrás descritos*”.

ARTICULO 216 del Código Sustantivo del Trabajo. **CULPA DEL EMPLEADOR.** Cuando exista culpa suficiente comprobada del empleador en la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, está obligado a la indemnización total y ordinaria por perjuicios, pero del monto de ella debe descontarse el valor de las prestaciones en dinero pagadas en razón de las normas consagradas en este Capítulo.

⁴⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 30 de julio de 2014, exp. SL14420-2014 (42532), acta 27, MP: Clara Cecilia Dueñas Quevedo; sentencia del 20 de septiembre de 2017, exp. SL15114-2017 (63629), acta 11, MP: Ana María Muñoz Segura; sentencia del 4 de julio de 2018, exp. SL2617-2018 (602039), acta 21, MP: Cecilia Margarita Durán Ujueta y sentencia del 30 de octubre de 2018, exp. SL4704-2018 (38012), acta 38, MP: Dolly Amparo Caguasango Villota.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En suma, ante la falta de concurrencia de los supuestos para recurrir al fuero de atracción, la Sala declarará la falta de jurisdicción⁴¹ para conocer de la responsabilidad reclamada respecto de **Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.** con el fin de que indemnicen los perjuicios causados por la muerte de José Abelardo Badillo Silva, situación que, según la demanda, ocurrió en cumplimiento de la relación laboral que existía entre este y aquellos.

1.2.3 Legitimación en la causa por pasiva frente a accidentes de trabajo ocurridos en ejercicio de funciones propias del empleo

De cara al panorama expuesto, correspondía a los empleadores del trabajador José Abelardo Badillo Silva garantizar las condiciones de seguridad necesarias para que la víctima realizara sus actividades⁴², obligaciones que, según la demanda, fueron incumplidas, por lo que fueron quienes asumieron el riesgo de emplearlo en el ejercicio de una actividad peligrosa, como lo era la ejecución de obras de reparación de un puente que, como más adelante se profundizará, se encontraba en condiciones de amenaza de colapso, y en medio de las cuales se produjo el siniestro de su muerte⁴³.

Así pues, la génesis del daño correspondió a un accidente de trabajo⁴⁴, por lo que la discusión sobre la culpa en que incurrió el empleador es un aspecto que escapa

⁴¹ En este punto se reitera el criterio adoptado recientemente por la Subsección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 50.433, M.P. Roberto Sáchica Méndez. Postura adoptada igualmente en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2021, expediente 45.850.

⁴² Según los testimonios de los señores Eduardo Silva y Gerardo Monsalve, el señor José Abelardo Silva había sido contratado para trabajar en las obras de reparación del puente y mientras él y sus compañeros realizaban labores de gateo en el estribo izquierdo, la estructura del puente se cayó. Lo anterior, además de ser corroborado con el contrato de trabajo⁴² y los respectivos certificados de afiliación a seguridad social y riesgos laborales⁴² del señor Badillo Silva, según los cuales el mencionado señor se desempeñaba como obrero del ingeniero Andrés Julián Montero Pardo y cumplía sus funciones en «*las obras de conservación y atención de emergencias en las vías secundarias del departamento de Santander, vía la Renta – San Vicente*», encuentra respaldo en el informe ejecutivo de la noticia criminal n.º 2011-80018, elaborado el 3 de marzo de 2011, según el cual, durante el accidente ocasionado el 2 de marzo de ese año por el desplome del puente El Tablazo, la persona identificada como José Abelardo Badillo Silva falleció, dos personas resultaron heridas y otras dos se encontraban desaparecidas. Folios 624 a 626 del proceso n.º 55528.

⁴³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 3 de junio de 2019, exp. SL2582-2019 (71655), acta 22, MP: Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

⁴⁴ Al respecto, esa corporación judicial ha precisado que el accidente laboral es el que ocurre con causa o con ocasión del trabajo. Así lo indicó al resolver un asunto en el que un trabajador encargado de controlar la entrada y salida de volquetas fue víctima de homicidio en su lugar de trabajo por parte de desconocidos: (...) *el 13 de septiembre de 2007 cuando Sánchez Barbosa se encontraba en el lugar de trabajo y al servicio de la empresa recibió disparos por parte de desconocidos cuyas heridas le causaron la muerte (...).*

Pues bien, el Colegiado de instancia estimó que en el sub lite, el siniestro que le ocasionó la muerte al trabajador fue con ocasión del trabajo, puesto que aconteció en el sitio de prestación del servicio



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

al conocimiento de esta jurisdicción, sin que resulte válido el análisis desde una óptica extracontractual por el hecho de haber traído a juicio a una entidad estatal, en tanto se reitera que la génesis del daño que se reclama era de naturaleza laboral, vínculo en el que no intervino el ente público.

Al respecto se agrega que en la demanda no se realizaron imputaciones concretas de responsabilidad frente al ente territorial accionado, pues, si bien alegaron que el departamento de Santander había contratado la obra y que este había incurrido en una falla del servicio, no desarrollaron argumentos concretos dirigidos a explicar en qué consistían las supuestas anomalías constitutivas de falla de la entidad pública y causalmente relacionadas con el daño alegado.

Por el contrario, en la fundamentación jurídica se limitaron a referir la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en relación con la obligación del constructor de extremar medidas de seguridad en la ejecución de una obra, según lo dispuesto en el Código Civil, con lo que se reafirma que la fuente del daño no es otra que aquella que se derivó del vínculo del trabajador y sus empleadores ejecutores de la obra en el marco de la cual perdió la vida.

Como consecuencia, se modificará la sentencia de primera instancia, para negar las pretensiones de la demanda formulada contra el departamento de Santander en lo que respecta al proceso No. 55528.

1.2.4. Consecuencias de la declaratoria de falta de jurisdicción para conocer de la responsabilidad reclamada respecto de Andrés Julián Montero y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. en el proceso 58528

y cuando aquel se encontraba bajo la subordinación del empleador; además, porque la relación de causalidad que se dio con el entorno laboral, no fue desvirtuada por Positiva Compañía de Seguros S.A. en cuanto omitió demostrar que existían circunstancias que permitían desligarlo del mismo. En síntesis, con fundamento en las sentencias de esta Corporación que mencionó, estimó que existía responsabilidad objetiva imputable a la administradora de riesgos laborales accionada. De entrada advierte la Sala que tal razonamiento no es errado. De hecho la Corte ha elaborado una profusa línea jurisprudencial (CSJ SL 17429, 19 feb. 2002, CSJ SL 21629, 29 oct. 2003, CSJ SL 23202, 29 ag. 2005, 25986, 4 abr. 2006, CSJ SL 24924, 12 sep. 2006, CSJ SL 28841, 5 jun. 2007, CSJ SL 29156, 4 jul. 2007, CSJ SL 36922, 16 mar. 2010, CSJ SL351-2013 y CSJ SL417-2018), según la cual, la responsabilidad que se establece al empleador frente a los infortunios que ocurren en su esfera, o la administradora de riesgos laborales que asume ese mismo riesgo, es objetiva; que la causalidad que debe haber entre el siniestro y la actividad laboral contratada, puede ser directa (con causa del trabajo) o indirecta (con ocasión del trabajo), y que no se rompe por un hecho del trabajador, de un tercero o por fuerza mayor o caso fortuito. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 3 de junio de 2019, exp. SL2582-2019 (71655), acta 22, MP: Clara Cecilia Dueñas Quevedo.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En virtud de lo dispuesto en el artículo 165 del Código Contencioso Administrativo⁴⁵, las causales de nulidad aplicables a los procesos de conocimiento de esta jurisdicción iniciados con anterioridad al 2 de julio de 2012, así como las reglas para proponerlas y el procedimiento para decidir las, se regulan por lo consagrado en el Código de Procedimiento Civil.

Pues bien, el artículo 140 del C.P.C. establece de manera expresa los vicios que afectan la validez del proceso, enunciación que se rige por el principio de taxatividad⁴⁶, según el cual solo pueden alegarse como causales de nulidad los supuestos contemplados en la ley. La norma citada, en su numeral 1, establece lo siguiente:

Artículo 140. Causales de Nulidad. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. *Cuando corresponda a distinta jurisdicción (...).*

La jurisdicción es entendida como la potestad de decidir el derecho y se concreta en la función pública de administrar justicia a la que se refieren los artículos 116 y

⁴⁵ "Artículo 165. Nulidades, causales y procedimiento. Serán causales de nulidad en todos los procesos, las señaladas en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil, y se propondrán y decidirán como lo previenen los artículos 154 y siguientes de dicho estatuto".

⁴⁶ En relación con la taxatividad en materia de nulidades procesales, la Corte Constitucional ha sostenido:

"(...) Nuestro sistema procesal, como se deduce del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, **ha adoptado un sistema de enunciación taxativa de las causales de nulidad**. La taxatividad de las causales de nulidad significa que **sólo se pueden considerar vicios invalidadores de una actuación aquellos expresamente señalados por el legislador** y, excepcionalmente, por la Constitución, como el caso de la nulidad que se presenta por práctica de una prueba con violación del debido proceso. **Cualquier otra irregularidad no prevista expresamente deberá ser alegada mediante los recursos previstos por la normativa procesal, pero jamás podrá servir de fundamento de una declaración de nulidad**. En este sentido, la Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-491 de 1995:

'El Código de Procedimiento Civil que nos rige con un criterio que consulta la moderna técnica del derecho procesal, **señala la taxatividad de las causales de nulidad, es decir, de los motivos que dan lugar a invalidar un acto procesal, y el principio de que no toda irregularidad constituye nulidad, pues éstas se entienden subsanadas si oportunamente no se corrigen a través de los recursos**.

'El legislador eligió un sistema de causales taxativas de nulidad con el fin de preservar los principios de seguridad jurídica y celeridad en los procesos judiciales. En efecto, este sistema permite presumir, la validez de los actos procesales, mientras no se declare su nulidad con arreglo a una de las causales específicamente previstas en la ley'.

"La naturaleza taxativa de las nulidades procesales se manifiesta en dos dimensiones: **En primer lugar, de la naturaleza taxativa de las nulidades se desprende que su interpretación debe ser restrictiva. En segundo lugar, el juez sólo puede declarar la nulidad de una actuación por las causales expresamente señaladas en la normativa vigente y cuando la nulidad sea manifiesta dentro del proceso**. Es por ello que en reiteradas oportunidades tanto esta Corte, como el Consejo de Estado han revocado autos que declaran nulidades con fundamento en causales no previstas expresamente por el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil o el artículo 29 de la Constitución (...) (se destaca) (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión de Tutelas, providencia del 23 de febrero de 2010, expediente T- 2448.218, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)".



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

228 de la Constitución Política, función que, a pesar de no ser fraccionable por ser una prerrogativa del Estado, sí se encuentra especializada con el ánimo de imprimirle mayor dinamismo y racionalizar su prestación⁴⁷ y, en atención a ello, se encuentran establecidas las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo, entre otras.

En estos términos, determinar si el asunto corresponde a una jurisdicción u otra es de gran importancia para garantizar el derecho al debido proceso, en su dimensión de juez natural y aplicación de las normas preexistentes –*principio de legalidad*–.

En relación con la posibilidad de saneamiento o no de la falta de jurisdicción, el artículo 144 del C.P.C. señala “[n]o podrán sanearse las nulidades de que tratan las nulidades 3 y 4 del artículo 140, ni la proveniente de falta de jurisdicción o de competencia funcional”.

De otro lado, cuando un proceso iniciado en vigencia del C.P.C. es tramitado por una jurisdicción distinta a la que le corresponde debe declararse la nulidad de todo lo actuado, en la medida en que la irregularidad se entiende estructurada desde el primer momento, desde que se decidió avocar el conocimiento de un asunto frente al cual no se contaban con la jurisdicción y competencia pertinentes.

Así las cosas, en tales eventos deberá anularse todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, incluso la sentencia que se hubiese dictado, con fundamento en el artículo 146 del C.P.C., en virtud del cual, “[l]a nulidad (...) comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este”.

De conformidad con lo expuesto, la Sala encuentra configurada la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil¹⁴, consistente en la falta de jurisdicción, la cual, por expresa disposición legal¹⁵, no es susceptible de saneamiento, de ahí que se imponga su declaratoria desde que se configuró, es decir, desde que el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, expediente 2166-11, providencia del 4 de marzo de 2016, M.P. William Hernández Gómez.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En atención a lo dispuesto en el artículo 146 del C.P.C., pese a la nulidad del proceso, “la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto a quienes tuvieron oportunidad de contradecirla”.

La demanda será remitida a los Jueces Laborales de Bucaramanga, autoridad que la tramitará sólo respecto de la controversia suscitada entre los actores y los demandados Andrés Julián Montero Pardo y sociedad Sánchez Construcciones Ltda., pues en lo relacionado con el departamento de Santander habrá de observarse lo dispuesto en esta providencia acerca de su falta de legitimación en la causa para integrar el extremo pasivo, de ahí que no deba tramitarse ninguna actuación judicial en la que se analice su conducta.

Para los fines relacionados con la interrupción de la prescripción y la inoperancia de la caducidad, se tendrá en cuenta la fecha en la que se presentó la demanda en este asunto -7 de febrero de 2012⁴⁸.-

1.3. Fuero de atracción en el proceso 58316

Se imputó responsabilidad «de carácter extracontractual» al departamento de Santander, al señor Andrés Julián Montero Pardo y a la sociedad Construcciones Sánchez Ltda., al considerar que incurrieron en una serie de acciones y omisiones que determinaron la producción del hecho lesivo.

El departamento de Santander, por ser el dueño de la obra y contratar las reparaciones del estribo del puente El Tablazo con una persona que supuestamente no tenía experiencia para ello; el contratista Andrés Julián Montero Pardo, por permitir el tránsito por el puente El Tablazo sin ningún tipo de señalización ni advertencia y por no capacitar al señor Badillo Silva, a quien, según los demandantes, tampoco se le brindaron los elementos de protección correspondientes; y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., porque, como subcontratista, incurrió en graves irregularidades durante la ejecución de las labores de gateo en uno de los estribos del puente.

En criterio de la Sala, las pretensiones formuladas por los demandantes, en efecto, son de carácter extracontractual, toda vez que se trata de terceras personas que se habrían visto afectadas por la desaparición del menor Jorge Eliécer Monsalve y

⁴⁸ Folio 75 del proceso 55528.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

posterior muerte, ocurrida como consecuencia del desplome del puente El Tablazo, el cual, según la parte actora, habría sido provocado por las conductas activas y omisivas del departamento de Santander, del señor Andrés Julián Montero Pardo y de la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., con quienes los aquí demandantes no tienen vínculo contractual alguno.

Bajo ese entendido, toda vez que la fuente del daño reclamado por los demandantes es de naturaleza extracontractual y que las imputaciones realizadas en contra de la entidad pública y los particulares se sustentan en unas acciones y omisiones que, en el sentir de aquellos, resultaron determinantes en la producción del resultado lesivo, la aplicación del fuero de atracción resulta procedente y, por ende, esta jurisdicción se encuentra habilitada para decidir el fondo del asunto.

2. Competencia de la Sala

La Sala es competente para conocer del proceso No. 58316, en segunda instancia, en virtud de los recursos de apelación interpuestos por los demandados en contra de la sentencia del 16 de diciembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, toda vez que la cuantía fijada por la pretensión mayor⁴⁹, supera la exigida por la norma para tal efecto⁵⁰.

3. Ejercicio oportuno de la acción

En atención a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa debe instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión,

⁴⁹ Conviene señalar que al momento de presentación de la demanda - 23 de febrero de 2012, se encontraba vigente la Ley 1395 de 2010, modificatoria del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, según el cual en los casos en los cuales en la demanda se acumularan pretensiones, la competencia por el factor cuantía se determinaba por la sumatoria de todas ellas; no obstante, la Ley 1450 de 2011 dispuso que en aquellos procesos en los cuales al 16 de junio de 2011 -fecha de entrada en vigencia de la referida norma- no se hubiese notificado en debida forma el auto admisorio de la demanda o este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presentaran hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinaría de acuerdo con lo previsto en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, esto es, por la pretensión mayor, sin tener en cuenta la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen, como en los casos en comento.

⁵⁰ Según lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, los Tribunales Administrativos conocían en primera instancia, entre otras, de las acciones de reparación directa cuando la cuantía excediera la suma equivalente a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes; en ese sentido, como en cada una de las demandas la pretensión mayor correspondió a 1.000 salarios mínimos legales mensuales, por concepto de perjuicios morales, se impone concluir que esta Corporación es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

de la operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Como se indicó de manera precedente, los demandantes pretenden la indemnización de los perjuicios que se les habrían ocasionado por la desaparición del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, ocurrida el 2 de marzo de 2011. Esta misma fecha fue considerada como el día en que se produjo su muerte presunta por desaparición, declarada mediante sentencia dictada el 30 de junio de 2015 por el Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga, providencia sobre cuyo análisis volverá la Sala más adelante.

Por lo anterior, la Sala estima que el daño reclamado consistente en la desaparición del menor, posteriormente declarada como muerte presunta, debe contarse desde la fecha que tuvo en cuenta el juez de familia como día de su ocurrencia, es decir, el 2 de marzo de 2011, por las razones que en acápite posterior serán retomadas.

Así las cosas, toda vez que la demanda se presentó el 23 de febrero de 2012, cuando todavía no se había cumplido el plazo de dos años que la ley dispuso para demandar, se impone concluir que la acción se ejerció en la oportunidad prevista para ello⁵¹.

4. Objeto de la apelación

En la medida en que se negarán las pretensiones formuladas frente al departamento de Santander y se declarará la falta de jurisdicción para conocer las atribuciones de responsabilidad que se hacen en el proceso 55528, la competencia de la Sala para pronunciarse en este asunto está sujeta a los argumentos de inconformidad invocados por los demandados en sus recursos de apelación correspondientes al proceso 58316, los cuales giraron en torno a lo siguiente:

- Según el *a quo*, el daño se concretó en la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, sin tener en consideración que ese no fue el supuesto alegado en la demanda, en la que no se habló de muerte sino de desaparición. Se agregó que, en todo caso, la muerte presunta del menor

⁵¹ Lo anterior, sin perjuicio de verificar que la parte actora en ambos procesos hubiere agotado el requisito de conciliación extrajudicial. Al respecto, en el proceso n.º 58316, según la constancia expedida por el Procurador Judicial 16 para Asuntos Administrativos, el 25 de noviembre de 2011 se presentó la respectiva solicitud y el 30 de enero de 2012 el Ministerio Público certificó que las partes no llegaron a ningún acuerdo y, como consecuencia, declaró fallida la diligencia. Folios 56 y 57 del proceso No. 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

por desaparición se declaró más de dos años después de presentada la demanda, lo que indica que el daño reclamado no se había consolidado y por tanto no se podía condenar a reparar un daño inexistente a la fecha de presentación de la acción y que, en todo caso, la sentencia que declaró la muerte presunta no fue oportunamente pedida por la parte actora ni allegada a la causa en el término legal previsto.

- El desplome del puente no se produjo por causas imputables al contratista o al subcontratista, sino por una falla en el arco metálico que no pudo ser detectada por el departamento al contratar las obras de reparación de la estructura y no le resultaba previsible al contratista.
- La supuesta falta de señalización no fue la causa adecuada del daño, sino la exposición imprudente del menor al peligro que implicaba la rehabilitación del estribo del puente, la cual fue asumida por sus familiares.
- La subcontratista sociedad Sánchez Construcciones Ltda. fue un tercero ajeno a la relación entre el departamento y el contratista Andrés Julián Montero Pardo y su única función fue suministrar mano de obra y actividades de movimiento de tierra con sus máquinas, por lo que ninguna responsabilidad le cabe en la caída del puente.
- En caso de confirmar la condena, el departamento de Santander también era el llamado a responder, por incumplir con su deber de supervisión.

La Sala no se pronunciará respecto de la situación de Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda., por cuanto en la sentencia del 16 de diciembre de 2015, dictada en el proceso No. 58316, se declaró su ausencia de responsabilidad por la desaparición del menor Monsalve Gómez y dicho aspecto no fue objeto de los recursos de apelación interpuestos en contra de dicha providencia.

La Sala tampoco estudiará el recurso de apelación interpuesto por el departamento de Santander en contra de la sentencia del 16 de diciembre de 2015⁵², porque,

⁵² Se recuerda que en la referida providencia el Tribunal Administrativo de Santander declaró la responsabilidad del señor Andrés Julián Montero Pardo y de la sociedad Sánchez Construcciones «por la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez», pero le ordenó a departamento de Santander asumir el pago de la condena «para que después repita por ella contra Andrés Julián Montero Pardo y Sánchez Construcciones Ltda., en razón del 50% cada uno, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva».



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

pese a que la referida entidad territorial cuestionó formalmente la decisión que le ordenó asumir la condena impuesta en favor de los familiares del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, lo cierto es que materialmente no la sustentó.

En efecto, como se indicó en el acápite de antecedentes, el departamento de Santander señaló que «*ante la claridad en la imputación del daño por parte del contratista*», dejaba «*en consideración de los honorables magistrados del Consejo de Estado la posibilidad de revocar parcialmente el numeral cuarto de la sentencia y a su turno exonerar al departamento de Santander para que la condena sea cancelada directamente por quienes causaron el daño*».

Surge de lo transcrito que el departamento busca en realidad que la condena se imponga en forma directa al contratista y subcontratista de la obra.

Sin embargo, como se advierte, en el recurso se plantea que será discrecional del *ad quem* definir la prosperidad de esa solicitud, sin que al efecto se brinde por el recurrente algún argumento fáctico o jurídico que lleve a concluir que el ente territorial debe ser exonerado de la condena impuesta y que deben ser los contratistas los llamados a asumirla de manera directa.

Ante la ausencia de argumentos que al menos permitan hacer un ejercicio de interpretación por el juez, orientado a desentrañar el fundamento de su reclamación, es propio considerar que no existe sustentación material del recurso de apelación, falencia que no puede ser sustituida por el juez de la causa, a quien le está vedado asumir la carga del recurrente en cuanto a llenar de contenido jurídico unos cargos tan genéricos como los presentados por el apelante.

Esta Subsección, de manera reiterada⁵³, ha sostenido que la carga de sustentación del recurso de apelación no se sule con la manifestación genérica de encontrarse en desacuerdo con el fallo de primera instancia, en la medida en que la finalidad

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 24 de septiembre de 2020, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, Exp. 44.707. *A partir del contenido de los citados artículos [del CPC y del CCA señalados], diáfano es que la carga de sustentación que corresponde cumplir a la parte recurrente no se satisface con la simple manifestación de disenso frente a la providencia recurrida, tampoco con la solicitud de que se revoque para que, en su lugar, se acceda a los intereses de la parte inconforme o con la mera reiteración de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, bien sea en la demanda o en la contestación. No, lo que la ley impone es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en aquello que se considere desfavorable, no solo porque la decisión sea contraria a los intereses de quien la impugna, sino porque exista en realidad, a su juicio, una razón por la que piense que lo fallado en primera instancia no corresponde, en derecho, a la decisión acertada, lo cual, por tanto, delimita el marco al que debe sujetarse el juez al revisar la sentencia recurrida.*



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

del recurso de apelación es que un juez de superior jerarquía revise la cuestión decidida en primera instancia, con fundamento en los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra dicha determinación y no que realice un nuevo análisis *-sin limitaciones-* de todo lo ocurrido en el proceso, dado que ello implicaría una extralimitación de la competencia del juez de segunda instancia y, por contera, una vulneración al derecho fundamental del debido proceso.

Bajo ese entendido, toda vez que el departamento de Santander no planteó ninguna censura concreta contra la decisión del Tribunal *a quo*, que le ordenó asumir la condena impuesta por la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, así como tampoco contra los motivos que se esgrimieron para llegar a ella, la Sala se abstendrá de realizar algún pronunciamiento frente al recurso de apelación interpuesto por la referida entidad territorial en el proceso No. 52316.

A continuación, la Sala se referirá a los hechos que se probaron y que interesan para resolver la impugnación⁵⁴.

4.1 Hechos probados

4.1.1. Sobre la temporada lluvias en el departamento y la declaratoria de urgencia manifiesta para contratar la reparación del puente El Tablazo

Mediante decreto 262 del 21 de diciembre de 2010⁵⁵, el departamento de Santander declaró la alerta roja por el recrudecimiento de la ola invernal *-debido al fenómeno de la niña-*, ordenó revisar y poner en práctica sus planes de emergencia y contingencias por efectos del invierno y recomendó a los comités locales para la prevención y atención de desastres que reportaran oportunamente al puesto de mando unificado⁵⁶ las alertas que en cada municipio se llegasen a presentar.

⁵⁴ Lo anterior, según lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 159 del CPC, según el cual: «*Decretada la acumulación, los procesos continuarán tramitándose conjuntamente*» y la jurisprudencia de esta Corporación, que sobre el particular ha señalado: «*(...) al tratarse de procesos acumulados, estos pueden valerse de las mismas pruebas, pues la litis en ambos se refieren a los mismos hechos (...)*». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 16 de octubre de 2020, exp. 47271, acumulado con el n.º 45.599, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, citada por esta Subsección, entre otras, en la sentencia del 23 de abril de 2021, exp. 53870, acumulado con los nros. 50332, 54198, 48471, 47877 y 52074.

⁵⁵ Folios 182 a 184 del proceso n.º 58316.

⁵⁶ Conformado por las secretarías del interior, de salud, de infraestructura, educación, planeación y agricultura del departamento, así como también por el Ideam, Ingeominas, Invías, Policía Nacional, Fuerzas Militares, departamento de bomberos y Clopads de Santander.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

El 5 de enero de 2011, el municipio de San Vicente de Chucurí solicitó apoyo al departamento de Santander para atender las emergencias presentadas por «pérdida total de la vía San Vicente - La Renta» y «el potencial colapso del puente El Tablazo», que dejaron incomunicada a la población⁵⁷.

Por lo anterior, el 11 de enero de 2011, el departamento realizó una visita a la vía San Vicente – La Renta, en la que se evidenció la pérdida total de la banca en 1.8 km y el desplazamiento de uno de los estribos del puente El Tablazo, provocado por la sobresaturación del terreno donde estaba ubicado, así se consignó en el informe de la visita (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

El puente El Tablazo ubicado en la vía La Renta – San Vicente se ha visto afectado por el incremento del invierno y la sobresaturación del terreno, que ha provocado desplazamientos y deslizamientos en el estribo ubicado en el costado de San Vicente, teniendo en cuenta que en los últimos días ha presentado desplazamiento de la estructura.

El desplazamiento tuvo un comportamiento históricamente muy inesperado debido a que los empujes desplazaron el estribo más de 3.5 metros, cuando estadísticamente por cada 5 años se proyectan desplazamientos de cerca de 1 metro, situación que terminó por producir el colapso de la placa de aproximación al puente⁵⁸.

La referida diligencia contó, además, con la participación del ingeniero especialista en estructuras Rafael Zafra Dulcey y del ingeniero especialista en geotecnia Jaime Suárez, quienes, en sus respectivos informes, describieron las condiciones en las que quedó el puente luego del desplazamiento de uno de sus estribos y las actividades que sugerían realizar para rehabilitar su estructura y permitir el paso de la población, por lo menos, durante tres años siguientes, mientras Isagen construía un nuevo puente como parte del proyecto Hidrosogamoso. Al respecto, esto se indicó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

Sobre el estado del puente, el ingeniero especialista estructural Rafael Zafra Dulcey, manifestó:

Esta construido en doble arco metálico tri-articulado en celosía y su condición estructural se aprecia buena. Sin embargo, debido a que en el apoyo del costado de San Vicente el estrato sobre el cual se apoya sobre materiales aluviales que descansan sobre rocas cacareas (...) se ha desplazado por efecto de la fuerza (socavación y asentamiento de las lodolitas que han sufrido

⁵⁷ Folios 211 a 213 del proceso n.º 58316.

⁵⁸ Folios 185 a 195 del proceso n.º 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

procesos de disolución producto de su composición química) de un movimiento masivo el puente ha perdido el alineamiento vertical en aprox. -1.50m. su apoyo estructural de diseño ya no opera cumpliendo este trabajo el perfil del cordón inferior, el cual como es lógico al no soportar esta carga se ha deformado a niveles irrecuperables. Adicionalmente, todos los elementos de arrostramiento del tramo cercano al apoyo también están deteriorados. Por lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia de la estructura para la conexión vial y de que interviniéndolo a tiempo se puede salvar es necesario acometer las obras a la mayor brevedad posible⁵⁹.

Por su parte, el especialista en geotecnia Jaime Suarez expresó:

En cuanto a la atención del puente remover los suelos y bloques de roca del pie de coluvión junto del estribo del puente en el área indicada con el objeto de aliviar los esfuerzos sobre el estribo y sobre el puente, se recomienda desplazar este material en dirección al río Sogamoso para que sirva a su vez como soporte del pie del coluvión, el cual se encuentra dentro del cauce del río, y se recomienda construir un estribo apoyado sobre pilas de concreto ciclópeo con soporte del puente, este estribo se puede cimentar dentro del coluvión en movimiento. Se recomienda adicionar la estructura del puente cerca del estribo para permitir un apoyo eficiente que permita los desplazamientos⁶⁰.

(...).

Como solución manifestada por el ingeniero Jaime Suárez, con miras a rehabilitar la estructura de forma provisional, mientras Isagen ejecuta la nueva vía de ingreso al municipio de San Vicente, buscando que soporte tráfico por los siguientes tres años aproximadamente mientras sale de uso, con la entrega de la nueva vía se plantea:

Como medida principal, descargar el coluvión que constantemente está ejerciendo presión sobre el estribo del puente con el fin de liberar la estructura de estas fuerzas, buscando remover cerca de 10.000 metros cúbicos de material alrededor del estribo, de tal forma que este quede aislado de coluvión y que el desplazamiento que este pueda tener sea direccionado o canalizado mediante la sección de excavación que se realice alrededor del estribo.

Una vez descargado el coluvión, realizar nuevamente la cimentación de una nueva estructura de soporte para el puente la cual está comprendida por soportes en concreto reforzado en forma de dados cimentados en el terreno sobre los cuales se debe construir una nueva viga cabezal para apoyar sobre esta el puente, una vez este sea reparado en sus elementos estructurales que sufrieron daños. (...)⁶¹.

⁵⁹ Folios 534 y 535 del proceso No. 58316

⁶⁰ Folios 535 del proceso No. 58313

⁶¹ Folios 185 a 195 del proceso n.º 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Con apoyo en los anteriores informes, el departamento de Santander, a través de Resolución 192 del 11 de enero de 2011⁶², declaró la urgencia manifiesta en la vía San Vicente – La Renta, por lo que el 22 de enero ese ente territorial y el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo celebraron el contrato de obra No. 22, con el objeto de «*ejecutar a precios unitarios las obras relacionadas con la conservación y atención de emergencias en las vías secundarias del departamento de Santander. Resolución 192 de enero 11/2011 – (vía La Renta – San Vicente), en un todo de acuerdo a los términos de la invitación realizada y la propuesta presentada por el contratista*», cuyo alcance sería el siguiente (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

SEGUNDA. ALCANCE DEL OBJETO. El alcance del presente contrato comprende los aspectos técnicos, administrativos, financieros, ambientales y sociales que se requieran para atender la urgencia manifiesta por la emergencia vial decretada en la vía La Renta – San Vicente del departamento de Santander, debiendo: elaborar los estudios y diseños del proyecto vial a recuperar, elaborar los estudios y diseños de las obras de recuperación del estribo del puente El Tablazo y las obras de movimiento de tierra del coluvión en este sitio, así como realizar la correspondiente logística, ajuste de estudios, elaboración de informes, presentaciones, liquidación parcial y total del contrato de obra, controlar, exigir, colaborar, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos y servicios, obras y actividades necesarias, teniendo como referencia los principios rectores de la ley de contratación estatal (...)»⁶³.

Para el desarrollo de lo anterior, el 24 de enero de 2011, el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo subcontrató a la sociedad Sánchez Construcciones Ltda., para cortar y cargar material de excavación en los vehículos programados por el contratante, en la totalidad del volumen de tierra “*que se demarque en obra por la topografía para ejecución del contrato principal*”⁶⁴.

De otra parte, el 26 de enero de 2011, el departamento de Santander y la sociedad Tecnología y Mantenimiento Outsourcing Ltda. suscribieron el contrato de interventoría No. 23, cuyo objeto consistió en realizar «*la interventoría de las obras relacionadas con la conservación y atención de emergencia en las vías secundarias del departamento de Santander. Resolución 192 de enero 11/2011*»⁶⁵.

⁶² Folios 216 a 219 del proceso n.º 58316.

⁶³ Folios 512 a 519 del proceso No. 55528.

⁶⁴ Folios 207 a 210 del proceso No. 55528.

⁶⁵ Folios 525 a 531 del proceso No. 55528.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

4.1.2. Sobre las actividades desarrolladas en cumplimiento del contrato No. 22 dirigidas a la rehabilitación del puente El Tablazo

Según el informe final de interventoría del 26 de julio de 2011, realizado sobre el contrato celebrado entre el departamento Santander y el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo, las actividades que se surtieron para la rehabilitación del estribo del puente El Tablazo se ejecutaron desde el 13 de enero de 2011 hasta el 3 de marzo de esa anualidad, cuando se suspendieron por el desplome del puente.

En cuanto a la rehabilitación del puente, cuyo estribo había perdido su funcionalidad por el movimiento de coluvión que se presentó en el margen de San Vicente, en el mencionado informe se indicó que, de conformidad con los diseños aprobados, las labores a realizar eran las siguientes: *i)* construir un estribo nuevo que permitiera el movimiento libre del puente sobre los rodillos existentes, cuyos rieles de desplazamiento evitarían nuevos daños en caso de que se presentaran movimientos del coluvión mayores a los estimados por los especialistas; *ii)* abrir una franja de seguridad mediante la excavación de material en una zona adyacente que, en caso de movimiento de tierra, permitiera que el material desplazado se depositara en ella y no sobre el puente y *iii)* realizar obras para mitigar la afectación de las aguas de infiltración y escorrentía y de ese modo evitar la sobresaturación del coluvión y una aceleración en su desplazamiento. Dichas actividades contarían con el acompañamiento de los ingenieros Jaime Suárez y Rafael Zafra Dulcey, funcionarios del departamento, quienes eran los encargados de entregar los conceptos a medida que avanzaban las obras.

Se mencionó que, para lograr lo anterior, se requería, en primer lugar, levantar o gatear la superestructura del puente, por cuanto era la única manera de reparar los elementos dañados y construir el nuevo estribo, en donde la referida estructura se apoyaría nuevamente, de ahí que la metodología a emplear sería la siguiente (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

... se planteó la ubicación de cuatro gatos hidráulicos (1 por viga) de capacidad de 50 toneladas sobre el estribo existente y bajo cada una de las vigas longitudinales. Los gatos se deberían ubicar lo más cerca de posible de la unión de la viga longitudinal con la vía transversal controlando que la aplicación de la carga sea uniforme. Teniendo en cuenta que el trabajo inducido en el gateo genera esfuerzos inversos a las estructuras se determinó la necesidad de reforzar previamente las vigas longitudinales de la zona de apoyo de los gatos con rigidizadores, para evitar el pandeo del alma y el alabeo del patín inferior; asimismo, reforzar la conexión de la viga transversal al arco principal del puente.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Se indicó que, durante el primer mes de ejecución, se adelantaron las obras de demolición del estribo existente, labores de fundición en concreto reforzado de los muros de soporte sobre el cual se proyectaba apoyar el puente y algunas excavaciones en material común y roca sobre el sector.

Se señaló que, en el segundo mes, la ejecución de las obras correspondía a un 60%, pero que fue necesario *«suspender el contrato debido al colapso que sufrió la estructura del puente El Tablazo»*, situación que impidió *«dar continuación al desarrollo de las labores objeto del presente contrato e hizo necesario llevar a cabo la liquidación de la obra como resultado de sucesos de fuerza mayor»*⁶⁶.

Por último, se aseguró que, durante la ejecución del contrato, se verificó el cumplimiento de las *«actividades ambientales»* a cargo del contratista, entre ellas, la implementación de las normas de seguridad industrial y la señalización preventiva e informativa de la obra, las cuales se respaldaban con el registro fotográfico respectivo⁶⁷.

Surge de lo anotado que, en desarrollo del contrato suscrito entre el departamento de Santander y el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo, las actividades ejecutadas se concentraron en la reparación del estribo del puente el Tablazo y que durante su realización fueron acatadas las obligaciones relativas a la señalización preventiva e informativa sobre las obras desarrolladas.

4.1.3. Sobre la caída del puente El Tablazo y su causa

Se acreditó que el 2 de marzo de 2011, a las 4:50 pm, aproximadamente, mientras se realizaban labores de gateo en el estribo izquierdo del puente, su estructura se cayó. Al respecto, esto se desprende de los siguientes medios de convicción:

Según lo informado por el ingeniero Rafael Zafra Dulcey al contratista y a la interventoría del contrato, el 1° de marzo de 2011 se terminaron los trabajos de reforzamiento en la estructura, por lo que el 2 de marzo siguiente inició la labor de gateo del puente *«por la sección que se encontraba desnivelada con respecto a la horizontal, buscando que la diferencia en altura entre las vigas longitudinales fuese pequeña con el fin de ganar altura sin desnivelar el puente hasta alcanzar una altura de 70 cm»*.

⁶⁶ Folios 531 a 591 del proceso n.º 55528.

⁶⁷ Sobre dichos aspectos se profundizará en el análisis de la imputación.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Indicó que, para ello, se ubicaron 5 gatos hidráulicos, con capacidad de 50 toneladas cada uno, y se utilizaron grandes cantidades de apoyos y láminas de acero para soportar y asegurar la estructura mientras se ganaba altura.

Señaló que cuando se logró una altura de 14 cm, «con lo cual se terminaba la jornada a desarrollar en el primer día», a las 4:50 pm, aproximadamente, «se presentó el colapso (falla que lo inhabilita en el servicio) de la estructura, donde el personal y los testigos del evento manifestaron que observaron que en un instante la estructura se partió por la mitad, sin dar alguna señal previa de fallo»⁶⁸.

A su vez, se recibieron las declaraciones de los señores Eduardo Silva⁶⁹, Gerardo Monsalve y Hernando Monsalve⁷⁰, quienes se identificaron como trabajadores en las obras de rehabilitación del puente.

En este punto conviene señalar que, si bien el artículo 217 del Código de Procedimiento Civil establece que son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencia, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas, la jurisprudencia de esta Corporación⁷¹ ha precisado que sus dichos no pueden despacharse de plano, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en las reglas de la sana crítica.

Así, en lo que a este caso interesa, pese a la sospecha que recae en las declaraciones de Hernando Monsalve, Gerardo Monsalve y Eduardo Silva, por haber trabajado en las obras de rehabilitación del puente El Tablazo, la Sala valorará sus testimonios, por cuanto sus declaraciones son espontáneas, claras y coherentes, además, porque, al ser trabajadores de la obra, ostentan conocimiento directo de las labores que se realizaban al momento de la caída del puente, lo cual no implica que se les otorgue credibilidad respecto de las

⁶⁸ Folios 282 a 285 del proceso n.º 55528.

⁶⁹ Declaración recibida en el proceso n.º 58316.

⁷⁰ Declaraciones recibidas en el proceso n.º 55528.

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de julio de 2019, exp. 48968 y sentencia del 28 de agosto de 2019, exp. 51439, entre muchas otras.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

causas del accidente, en tanto que para ello deberán confrontarse con los demás medios de prueba que reposan en el expediente.

Sobre las causas del desplome, los señores Eduardo Silva, Gerardo Monsalve, Hernando Monsalve y Graciliano Velásquez afirmaron que el accidente se produjo porque «*el puente no se amarró*», versión a la que se suman las declaraciones de los señores Milton Pinilla y Néstor Pinilla, residentes del sector y testigos presenciales de lo sucedido el 2 de marzo de 2011⁷².

Sin embargo, la versión ofrecida por los testigos sobre la causa del desplome del puente *-falta de amarre de la estructura-* no ofrece credibilidad alguna para la Sala, por cuanto, como ellos mismos dijeron, sus afirmaciones no se sustentaron en un conocimiento técnico o científico, sino en lo que, a su parecer, implicaba la ejecución de las labores de gateo que se realizaban momentos antes del accidente.

Tampoco se trata de testigos que contaran con experiencia en ese tipo de actividades relacionadas con la construcción, pues, aunque los señores Eduardo Silva y Gerardo Monsalve se desempeñaban como obreros en ese momento, lo cierto es que su principal actividad económica era la pesca y oficios varios, respectivamente. Idéntica situación se predica de los señores Hernando Monsalve, Milton Pinilla y Néstor Pinilla, vigilante de la obra y residentes del sector, respectivamente, quienes sostuvieron que tampoco tenían algún tipo de preparación o conocimiento técnico sobre puentes.

Adicional a lo anterior, sus afirmaciones tampoco coinciden con las demás pruebas que reposan en el expediente, en especial, el estudio técnico sobre las causas de colapso del puente El Tablazo⁷³, elaborado por la Universidad Industrial de Santander y dirigido por el ingeniero Álvaro Viviescas, con destino a la gobernación del departamento de Santander.

El estudio fue solicitado como prueba documental por los demandados y decretado como tal por el Tribunal *a quo*⁷⁴. A su vez, permaneció a disposición de los sujetos procesales para su contradicción en ambos procesos, por lo que cualquier irregularidad que se hubiere podido presentar quedó saneada⁷⁵.

⁷² Folios 643 a 645 del proceso No. 58316. Folios 646 a 649 del proceso No. 58316.

⁷³ Folios 300 a 342 del proceso No. 58316 y folios 239 a 281 del proceso No. 55528.

⁷⁴ Folios 346 a 348 del proceso No. 55528 y 590 a 592 del proceso No. 58316.

⁷⁵ «... dichos informes técnicos difieren del concepto de dictamen pericial, pues se elaboran por fuera del proceso y por personas distintas a los auxiliares de la justicia, de modo que tanto esta



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

De acuerdo con el estudio realizado por la Universidad Industrial de Santander, el puente el Tablazo se identificaba como una estructura metálica, en arco triarticulado, construida en la década de los 40's, que en varias oportunidades -años 2000, 2006 y 2011- había sido intervenida por los desplazamientos que sufría el estribo del costado de San Vicente de Chucurí, los cuales habían sido ocasionados por los movimientos del coluvión ubicado en la margen izquierda del puente⁷⁶.

Se señaló que la alta pluviosidad de los últimos meses de 2010, provocada por el fenómeno de la niña, generó la sobresaturación y la desestabilización del coluvión y, como consecuencia de ello, la movilización del suelo aledaño a la estructura que fue la que comprimió el estribo izquierdo del puente, ocasionando un desplazamiento horizontal de 4 metros y otro de 1.5 metros, en el apoyo sobre el margen de San Vicente, «con serios daños visibles en el estribo y en el apoyo de dicho lado», evento que habría sido registrado el 16 de diciembre de 2010.

Corporación como la Corte Constitucional, han expresado que no se sujetan a las reglas de contradicción previstas en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil: ' por su parte, los experticios de que tratan los artículos 10 [1] de la Ley 446 de 1998 y 183 del Código de Procedimiento Civil, si bien también son conceptos o informes, éstos son presentados por fuera del proceso por profesionales escogidos por las partes y no por el juez y posteriormente se allegan al juicio dentro de las oportunidades procesales para que sean tenidos como prueba. En este sentido la Corte Constitucional se pronunció (sent. T-417/08) y precisó que el legislador diseñó un nuevo concepto de prueba judicial técnica, diferente a la prueba pericial. Primero en el artículo 21 del Decreto 2651 de 1991(E) y más tarde en el artículo 10 de la Ley 446 de 1998. Norma reiterada por el artículo 18 de la Ley 794 de 2003 que modificó el artículo 183 del Código de Procedimiento Civil (...). La incorporación de los conceptos técnicos se efectúa válidamente de la misma manera que se aportan al proceso las demás pruebas documentales (...). En cuanto a la contradicción de los conceptos técnicos se tiene que no se ejerce mediante el traslado de 3 días, como ocurre en la prueba pericial, sino en las oportunidades previstas en el procedimiento para que la contraparte manifieste su oposición y sus razones para restar credibilidad al mismo. Por esa misma razón, la validez de su incorporación al proceso se valora dentro de la sana crítica judicial, como las demás pruebas, y se aprecian en conjunto, pues al igual que el dictamen pericial, el juez es autónomo para valorar las pruebas técnicas y verificar la veracidad de sus fundamentos y conclusiones, en tanto que es al juez, y no al perito o al profesional especializado, a quién corresponde administrar justicia y resolver la controversia que se somete a su decisión final. De este modo, la Sala encuentra que dicho concepto fue debidamente incorporado en la oportunidad procesal permitida por la ley en calidad de una prueba documental, por lo que de ser necesario, las conclusiones a las que allí se aluden, serán valoradas, de acuerdo a la sana crítica y en conjunto con los demás elementos de convicción, dentro del análisis del caso concreto» (se destaca). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 4 de marzo de 2019, exp. 47803. C.P. Ramiro Pasos Guerrero; reiterada por esta Subsección en las sentencias del 25 de julio de 2019, exp. 48968 y del 4 de diciembre de 2020, exp. 54588.

⁷⁶ Según se consignó en el estudio, se trató de intervenciones correctivas encaminadas: i) en el año 2000, a la rehabilitación de la estructura metálica con reemplazo de elementos como pernos y tornillos, a recuperar la posición de la estructura de soporte mediante labores de gateo y a la construcción de un pontón que actuara como fusible ante la posibilidad de otro movimiento de coluvión; ii) en el 2006, a reforzar los estribos mediante la construcción de una nueva viga cabezal y de una junta de dilatación que le dieran soporte al apoyo móvil del puente y que permitieran absorber los movimientos del estribo hasta en 21 cm, aproximadamente y iii) en 2011, a descargar el coluvión que ejercía presión sobre el estribo izquierdo y a realizar la cimentación de una nueva estructura de soporte para el puente en soportes de concreto reforzado sobre los cuales se debería construir una nueva viga cabezal para apoyar sobre ella el puente.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Se consignó que, además de lo anterior, «cuando el movimiento de coluvión desplazó el estribo izquierdo», también «se generó una falla en la parte central del arco (rótula)», consistente en la ruptura de la articulación superior del arco metálico del puente, que lo dejó en un estado de «equilibrio inestable» y que «posteriormente» fue la que «ocasionó su caída», durante las obras de reparación que se realizaban el 2 de marzo de 2011.

Se dijo que, con base en la información recolectada y las cargas aplicadas al modelo estructural, se estableció la siguiente secuencia de caída del puente, la cual, coincidía, además, «con el reporte de los obreros sobre la rotura del puente por la mitad del mismo» (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

Análisis de resultados

El modelo 1 evidenció claramente la secuencia de falla de esta estructura, registrando como punto débil inicial la rótula central de los arcos.

Se evidencia que una vez la rótula se rompe, el puente experimenta un incremento de aproximadamente 3.6. veces su reacción en el apoyo del puente de la zona Bucaramanga, en el sentido longitudinal del puente y en dirección opuesta a la de su soporte, lo que significaría que lo arrancó de su apoyo.

Un modelo de tres dimensiones es analizado bajo las condiciones de carga anteriormente mencionadas y adicionalmente el análisis del paso de un vehículo para: primero, constatar que el punto débil de la estructura por donde empieza el colapso de la estructura es la rótula central y segundo para determinar el estado de sobreesfuerzo al que estaba sometida la estructura si pasaba un vehículo estándar.

Para el estado de deflexiones que alcanzó el tablero una vez la rótula falla, este se parte y es arrastrado hacia el extremo de San Vicente, pues se obtienen reacciones en cada apoyo de 8700kN para un total aproximadamente de 17500kN en la dirección longitudinal del puente.

La simulación de la rotura de la articulación en la parte superior del arco explica el reporte de los obreros de la rotura del puente por la mitad del mismo. La rotura del puente por la mitad produjo una gran fuerza que arrancó al puente de su apoyo del lado de Bucaramanga y ocasionó el volteo del puente en el margen del lado de San Vicente, los cuales fueron claramente evidentes también en los modelos numéricos. Por consiguiente, las obras de reparación en el día del colapso del puente ocasionaron la pérdida de equilibrio inestable que tenía el puente, desencadenando la rotura del arco en la parte superior del mismo y produciendo los eventos narrados por los obreros y simulados con los modelos numéricos.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Como resultado del estudio en cuestión, la UIS conceptuó lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Conclusiones

1. *El puente el Tablazo es una estructura construida en la década de los 40 del siglo pasado. Históricamente ha estado sometido a los movimientos del coluvión en su margen izquierdo (estribo del costado San Vicente de Chucurí) que han producido desplazamientos del estribo y de los apoyos de dicho punto. Consecuencia de esto, tal y como se describió en el cuerpo del informe, el puente ha estado sometido a varias intervenciones correctivas (al menos según los archivos, año 2000, año 2006 y la que se estaba realizando en el momento del colapso), que han incluido gateo del puente, sustitución de elementos del arco metálico (pernos y tornillos, etc), podemos hablar de una estructura que se encontraba en un estado muy vulnerable)*
2. *Los reportes del evento registrado el 6 de diciembre de 2010 registran desplazamiento horizontal y vertical de 4 y 1.5 m, respectivamente, en el apoyo sobre el margen del lado de San Vicente que ocasionaron serios daños visibles en el estribo y en el apoyo de dicho lado. Durante la intervención para solucionar los daños causados por dicho evento se presentó el colapso de la estructura.*
3. *La simulación numérica demuestra que el evento del 16 de diciembre de 2010 cuando el movimiento de coluvión desplazó el estribo (costado San Vicente de Chucurí), generó el fallo del arco en su articulación superior, llevando al puente a un estado de equilibrio inestable.*
- 4.- *Los relatos de los obreros y residentes registrados por la prensa, la interventoría y la gobernación, sobre el evento del colapso del puente Tablazo ocurrido el 02 de marzo de 2011, establecen como mecanismo de colapso la ruptura del arco del puente en la parte superior del mismo y posteriormente su caída al río.*
5. *Los modelos 2 y 3 que simulan los dos desplazamientos a los cuales fue sometido el apoyo del lado de San Vicente muestra que el arco del puente estuvo sometido a sobreesfuerzo y grandes desplazamientos en los elementos cerca a la articulación en la parte superior del arco, comparados con el modelo 1 de la estructura que simula el estado normal del servicio (con carga muerta y carga viva, sin las fuerzas inducidas por el movimiento del coluvión sobre el estribo). Por consiguiente, las fuerzas inducidas por el movimiento de coluvión en la margen de San Vicente produjo una ruptura de la articulación superior del arco pero dejando al puente en un estado de equilibrio inestable.*
- 6.- *La simulación de la rotura de la articulación en la parte superior del arco explica el reporte de los obreros de la rotura del puente por la mitad del mismo. La rotura del puente por la mitad produjo una gran fuerza que arrancó al puente de su apoyo del lado de Bucaramanga y ocasionó el volteo del puente en el margen del lado de San Vicente, los cuales fueron claramente evidentes también en los modelos numéricos. Por consiguiente, las obras de reparación en el día del colapso del puente ocasionaron la pérdida de equilibrio inestable que tenía el puente, desencadenando la ruptura del arco en la parte superior*



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

del mismo y produciendo los eventos narrados por los obreros y simulados con los modelos numéricos⁷⁷.

De igual manera, se recibió la declaración del señor Álvaro Viviescas Jaimes, quien se identificó como ingeniero civil, PhD en ingeniería estructural y docente de la Universidad Industrial de Santander. Señaló que en 2011 atendieron un llamado de la gobernación de Santander para realizar una visita al puente El Tablazo un día después de su caída y que, debido a la imposibilidad de determinar la causa del colapso durante la inspección visual, fue necesario realizar un estudio técnico y científico detallado en el que actuó como director y especialista de estructuras.

Indicó que el puente El Tablazo sufrió una grave afectación por el empuje de un coluvión ubicado del lado de San Vicente, el cual generó movimientos o desplazamientos fuera de lo común, 4 metros horizontal y 1.5 metros vertical, en uno de los estribos del puente, situación que dio lugar a decretar la urgencia manifiesta para contratar la reparación del estribo izquierdo y recuperar la transitabilidad por la zona.

Aseguró que, pese a que el desplome del puente se produjo mientras se realizaban las labores de reparación del estribo, dicha situación se presentó por una falla de la articulación superior del arco metálico que no había sido detectada y que, de acuerdo con los modelos aplicados, fue la que absorbió los esfuerzos generados por el empuje del coluvión sobre el estribo del puente, la cual, al momento en que se liberó la losa de concreto del tablero, ocasionó que aquel se partiera por su propio peso.

Explicó que la sobresaturación de la tierra, provocada por la ola invernal de 2010, generó el desplazamiento del coluvión, el cual, al encontrarse con el estribo, desató *«una fuerza de empuje considerable»* que fue absorbida por la rótula del arco metálico del puente, *«donde con su rotura dispuso la misma y por lo cual al perder una condición de apoyo que brindaba este arco como elemento estructural resistente, el puente entró en equilibrio inestable, por lo cual al liberar el estribo del tablero carecía de elementos que los resistiesen, produciendo su colapso»*.

Aclaró que la falla de la articulación superior del arco metálico no era fácil de detectar en una inspección visual, como la que se llevó a cabo previo a contratar las

⁷⁷ Folios 341 del proceso No. 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

obras de rehabilitación, de un lado, «*por la ubicación misma de la rótula, en el punto más alto del arco metálico*» y, de otra parte, por el tipo de falla que se presentó, toda vez que, si bien la articulación superior «*perdió su capacidad*», lo cierto era que mantenía su posición geométrica dentro de la estructura.

Al preguntarle si el contratista de las obras de rehabilitación del estribo del puente debió conocer la falla de la articulación superior del arco metálico, respondió (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

PREGUNTADO: ingeniero dentro del contrato 22 de 2011 suscrito por el departamento de Santander y Andrés Montero en la cláusula 2 denominada alcance del objeto se establece que el contratista deberá realizar obras de recuperación del estribo del puente el tablado, teniendo en cuenta este alcance contractual, junto con las declaraciones por usted aquí rendidas, podría me establecerse que la falla en el arco metálico del puente es o no para el contratista una circunstancia oculta o imprevista para el contrato, o sea debía el contratista conocer respecto de la falla en la articulación del puente. CONTESTO. Si el alcance es como usted lo menciona es una intervención muy concreta, que no abarcaría los demás elementos del puente como el arco o el mismo tablero, es muy específico.

Por último, frente al desplome del puente, manifestó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

PREGUNTADO: teniendo en cuenta la anterior respuesta donde se afirma la necesidad de gatear el puente, podría concluirse o no de acuerdo también con la declaración respecto de la falla de puente que cualquier tipo de intervención que se le realizara al puente iba a generar el colapso del mismo. CONTESTO. El puente estaba fallando, necesitaba ser sustituido, la articulación era la que garantizaba estabilidad la rótula. PREGUNTADO: en el numeral 3 de las conclusiones mencionadas se registra la expresión "equilibrio inestable", para referirse al estado del puente el tablado previo al colapso, ingeniero en palabras comunes que es equilibrio inestable. CONTESTO: Que mírame y no me toques. (...). PREGUNTADO: ingeniero de acuerdo a los estudios por usted realizados sabe usted si en las labores de gateo que se estaban realizando en el momento en que el puente el tablado colapsó, dicha estructura estaba amarrada o asegurada: CONTESTO: es importante recordar tal como lo menciona el informe de la UIS que al gatear el puente y liberarlo de la compresión que generaba el estribo, el tablero falló por arrancamiento lo cual es una acción horizontal no vertical y su posterior ruptura por la mitad, esto para ilustrar que el gateo de por sí no fue al actividad crítica sino el hecho de que esta lo liberó del empuje sufrido por el estribo sobre él, lo cual evitaba que este cayera. PREGUNTADO: en consecuencia con su respuesta anterior se puede afirmar que los trabajos de gateo que se estaban realizando sobre el puente del colapso nada tuvieron que ver con la caída de esa estructura. CONTESTO: los trabajos probablemente no, pero la actividad sí. PREGUNTADO: de acuerdo a su experiencia en materia de puentes como ha quedado consignado, sírvase manifestar si los trabajos reparativos en el estribo del puente se llevaron de acuerdo a su conocimiento de manera técnica. CONTESTO: como no estuve presente durante la ejecución de los mismos y teniendo en cuenta que el



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

colapso del puente destruyó la estructura resulta difícil conceptuar sobre los mismos, sin embargo, por la evidencia que permaneció allí después del colapso, los trabajos se desarrollaban con solvencia técnica para el alcance requerido⁷⁸.

Con fundamento en lo descrito en precedencia, para la Sala resulta claro que:

El 16 de diciembre de 2010 se registró un evento en el puente el Tablazo, que consistió en que su estribo izquierdo se desplazó como consecuencia del peso generado por un coluvión formado por fenómenos de alta pluviosidad y corrientes fluviales.

Con todo, ese no fue el único efecto que produjo el movimiento del coluvión en la estructura del puente. De manera concomitante con el desplazamiento del estribo, el incidente también generó una falla en la articulación superior del arco metálico del puente, la que absorbió la fuerza generada por ese movimiento.

Esa falla en la articulación del arco condujo a que el puente llegara a un punto de equilibrio inestable, lo cual se traducía en que cualquier manipulación sobre su estructura, a través de la ejecución de obras de reparación, podría ocasionar su colapso inminente.

En secuencia con lo anterior, al haber ejecutado las obras de recuperación del estribo en una estructura que tenía un fallo en el arco de su articulación, se originó una pérdida total del equilibrio del puente que llevó a su colapso.

En otras palabras, no fueron las obras de recuperación del estribo llevadas a cabo en la parte inferior del puente las que por sí mismas desencadenaron su desplome, fue el hecho de haberlas ejecutado sobre una estructura vial que, dada la falla presentada en su parte superior, y que a la fecha del colapso no había sido evidenciada, no soportaba que la intervinieran.

5. Análisis de los elementos de la responsabilidad con base en los cargos de la apelación planteados

Al respecto, se considera oportuno señalar que, tal y como lo ha sostenido la Sección Tercera de esta Corporación⁷⁹, todo debate acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado debe resolverse con fundamento en el artículo 90 de la

⁷⁸ Folios 729 a 731 del proceso n.º 55528.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación del 19 de abril de 2012, exp. 21515. C.P. Hernán Andrade Rincón.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Constitución Política⁸⁰, cláusula general de responsabilidad que no privilegió ningún título de imputación en específico, sino que dejó en manos del juez definir, en cada caso, la construcción de una motivación que consulte las razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.

De este modo, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Sala procede a analizar el caso bajo la óptica del régimen de responsabilidad aplicable de cara a los hechos probados en el proceso, sin que esto implique una suerte de modificación o alteración de la causa *petendi*, ni que responda a la formulación de una hipótesis que se aleje de la realidad material del caso o que se establezca un curso causal hipotético de manera arbitraria⁸¹.

5.1. Frente a la configuración del daño alegado en la demanda promovida por la desaparición del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez

Uno de los cargos de los recursos formulados estribó en que, para el *a quo*, el daño se concretó en la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, sin tener en consideración que ese no fue el supuesto alegado en la demanda, en la que no se habló de muerte sino de desaparición. Se agregó que, en todo caso, la muerte presunta del menor por desaparición se declaró más de dos años después de presentada la demanda, lo que indica que el daño reclamado no se había consolidado y, por tanto, no se podía condenar a reparar un daño inexistente a la fecha de presentación de la acción.

Agregó que la parte actora no solicitó que se demostrara la muerte presunta del menor por desaparición a través de declaratoria judicial, de tal suerte que la sentencia proferida el 30 de junio de 2015 por el Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga que fue allegada a este proceso y valorada por la primera instancia no podía ser apreciada, en tanto no había sido debidamente solicitada.

En orden a resolver estos argumentos de la apelación, lo primero que concierne precisar es que, si bien es cierto que al formular las pretensiones de la demanda se reclamaron los perjuicios sufridos por el desaparecimiento de Jorge Eliécer Monsalve Gómez, de una lectura integral de la demanda puede interpretarse que

⁸⁰ Según el cual «el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas».

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de mayo de 2015, exp. 17037. C.P. Hernán Andrade Rincón.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

en realidad la base del daño en que se estructura la reclamación obedeció a su fallecimiento.

Así se desprende del hecho 15 de la demanda, en el que, luego de sustentar los perjuicios pretendidos indicaron textualmente que su imputación se hacía por la muerte del infante al sostener que todos los demandantes “*sufrieron profundamente con su muerte porque existían excelentes relaciones de cariño afecto y ayuda mutuas*”.

Igualmente, en las pretensiones invocadas se pidió el reconocimiento de 1.000 salarios mínimos legales mensuales, monto que, incluso, supera aquel pretendido en los casos del deceso de un ser querido, de lo cual se colige que la motivación para el señalamiento de ese monto se identificó con el dolor por el deceso del menor.

En segundo lugar, observa la Sala que, como lo sostienen los recurrentes, la parte actora no elevó petición probatoria dirigida a que se aportara la sentencia proferida el 30 de junio de 2015 por el Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga en la que se declaró la muerte presunta por desaparición del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, ciertamente esa prueba sí fue solicitada por la parte demandada, departamento de Santander, en el acápite de pruebas de su contestación, en la que pidió (se transcribe de forma literal, incluso con posible errores):

Oficie el juez del último domicilio del desaparecido sobre el estado actual del proceso si existiere de presunción de muerte por desaparecimiento del mismo menor, JORGE ELIECER MOSALVE GOMEZ⁸².

Con fundamento en lo anterior, mediante auto del 20 de mayo de 2015, el tribunal de primera instancia abrió la etapa probatoria y ordenó oficiar al Juzgado Tercero de Bucaramanga, con el fin de que informara sobre el estado actual del proceso, si existiere, de presunción de muerte por desaparecimiento del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez⁸³.

La anterior decisión fue recurrida vía reposición por la demandada, sociedad Sánchez Construcciones Ltda., bajo el argumento de que la génesis de la reclamación fue la desaparición del niño Jorge Eliécer Monsalve Gómez la cual no

⁸² Folio 114 del proceso 58316

⁸³ Folios 590 a 592 del proceso 58316



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

se hallaba probada ni de forma presunta, por lo que consideraba un “*contrasentido*” solicitar la prueba de la muerte del menor⁸⁴.

El recurso de reposición fue resuelto desfavorablemente, mediante providencia del 4 de septiembre de 2015, en la cual el Tribunal explicó que lo que se requería a través de la práctica de esa prueba era recaudar todo el material probatorio posible para el esclarecimiento de los hechos objeto de la presente, cuyo suceso relevante era la muerte del infante⁸⁵.

Como consecuencia de todo lo narrado, se allegó e incorporó al proceso copia auténtica de la sentencia proferida el 30 de junio de 2015, mediante la cual el Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga declaró la muerte presunta por desaparecimiento del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez, nacido en San Vicente de Chucurí (Santander) el 08 de julio de 2004, hijo de los señores ELIÉCER MONSALVE CUADROS Y CARMEN DELIA GÓMEZ ARIAS. En ese sentido dispuso⁸⁶ (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

Fijar como día de la muerte del menor JORGE ELIECER MONSALVE GOMEZ el 02 de marzo de 2011, en el accidente de la caída del puente el Tablazo del Municipio de Betulia Santander.

La anterior decisión, según constancia anexa, cobró ejecutoria el 27 de julio de 2015.

Cabe anotar que la anterior pieza procesal fue aportada el 4 de agosto de 2015, encontrándose el proceso en la etapa probatoria, que fue concluida el 25 de noviembre del mismo año.

De lo anotado, la Sala estima que no le asiste la razón a los recurrentes cuando afirman que la prueba de la muerte presunta por desaparecimiento del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez no podía ser apreciada.

De acuerdo con el recuento que antecede, surge con claridad que la prueba relacionada con la declaratoria judicial de la muerte presunta por desaparecimiento del menor fue oportunamente solicitada por una de las partes y, por lo mismo, fue decretada por el tribunal a través del auto que abrió el debate probatorio,

⁸⁴ Folios 593 a 594 del proceso 58316.

⁸⁵ Folios 916 a 918 del proceso 58316.

⁸⁶ 782 a 793 del proceso 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

oportunidad en la cual las partes tuvieron la posibilidad de controvertir su práctica, como en efecto lo hicieron.

En esa ocasión el *a quo* resolvió la inconformidad planteada en torno a su decreto, aduciendo que la prueba era relevante para determinar los hechos relacionados con la muerte del menor, al margen de que en la demanda se hubiera hablado de desaparecimiento. Por lo anterior mantuvo su decisión de practicarla.

De ahí que, en todo momento, a lo largo del debate probatorio se discutió lo relativo a la acreditación del deceso del infante, sin que la parte demandante fuera sorprendida en la sentencia con la intempestiva demostración del daño consistente en su fallecimiento, como lo sugiere el extremo demandado.

Ahora bien, el hecho de que la sentencia de declaratoria de muerte presunta hubiera sido proferida durante el curso de este proceso y no se hubiera contado con esa decisión al momento de presentar la demanda, en criterio de la Sala, constituye un asunto que concierne directamente a la prueba del acaecimiento del daño alegado, mas no a su consolidación, como a continuación se explica:

Es comprensible que el haberse anunciado *ab initio* que durante el colapso del puente se produjo la desaparición del niño Monsalve Gómez, obedeció a que para entonces no se tenía la declaratoria judicial de muerte presunta por desaparecimiento, en tanto no habían transcurrido los dos años previstos por la legislación civil para que así se procediese y tampoco se había encontrado su cadáver, pero en manera alguna se dudaba, por el dicho de los demandantes, que el menor había perdido la vida con ocasión del colapso del puente el Tablazo ocurrido el 2 de marzo de 2011.

En secuencia con lo anotado, es importante precisar, además, que el alcance de la sentencia del Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga es netamente declarativo y no tiene la naturaleza de una circunstancia constitutiva del supuesto fáctico en que se apoyó la reclamación. La muerte del menor no se produjo con ocasión de su declaratoria judicial, sino como resultado del desplome del puente, tal cual lo anunciaron los demandantes desde el escrito inicial.

Es así como la decisión judicial, no obstante haberse dictado en 2015, fue enfática en reconocer que la muerte ocurrió el 2 de marzo de 2011, con ocasión del desplome del puente el Tablazo; por contera, esa providencia no hizo nada distinto



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

a dotar de vigor y sustento probatorio lo sostenido por los actores desde la presentación de la demanda.

Por las razones advertidas, la Sala desestimaré los argumentos de la apelación orientados a censurar la demostración del daño consistente en la muerte del menor Monsalve Gómez, la que también se encuentra acreditada con el registro civil de defunción, inscrito el 5 de agosto de 2015 con fundamento en la sentencia del Juzgado Tercero de Familia de Bucaramanga⁸⁷.

5.2. Frente a la falla del servicio que ocasionó la caída del puente en la que se produjo la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez

Al respecto, se recuerda que el Tribunal de primera instancia consideró que el hecho generador del daño se produjo por irregularidades imputables a los contratistas de la obra Andrés Julián Montero Pardo y la sociedad Sánchez Construcciones, en tanto habían omitido la instalación de señales de seguridad que indicaran o evitaran el peligro que comportaba el desarrollo de las actividades ejecutadas, cuestión que constituía una falla en el servicio que hacía inocuo el estudio de la responsabilidad desde la óptica objetiva. En ese sentido declaró la responsabilidad solidaria de ambos particulares y ordenó al departamento pagar la condena para luego repetir en su contra.

Inconforme con lo anterior, el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo, en su recurso, alegó que el colapso del puente no se produjo por causas atribuibles al contratista, sino por una falla en el arco metálico que no fue detectada por el departamento al contratar las obras de reparación de la estructura.

Sostuvo que el *a quo* llegó a conclusiones equivocadas de la valoración probatoria, por cuanto la supuesta falta de señalización o las labores de recuperación realizadas en el puente no fueron la causa adecuada del daño, sino «*el hecho de no haberse detectado una falla en la rótula del arco superior del puente*», el cual resultó imprevisible para el contratista y respecto del cual no era el llamado a responder, por cuanto el objeto del contrato No. 22 recaía única y exclusivamente sobre uno de los estribos del puente y no sobre otras partes de su estructura.

A la par con lo anterior, cuestionó la conclusión del Tribunal *a quo*, según la cual, la responsabilidad por la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez recaía

⁸⁷ Folio 795 del proceso 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

únicamente en el contratista y el subcontratista, por la supuesta omisión de garantizar la seguridad de los peatones que transitaban por el puente, de un lado, porque, como daba cuenta el informe de la interventoría, no era cierto que se hubiese incumplido el deber de prevención y señalización y, de otra parte, porque, de conformidad con lo dispuesto «en la Ley 80 de 1993 y normas concordantes», el departamento de Santander, en su calidad de contratante, tenía la obligación de supervisar la obra, por lo que la condena, en caso de que se confirmara, se le debía hacer extensiva.

Por su parte, la demandada, sociedad Sánchez Construcciones Ltda., adujo que no formaba parte del contrato estatal, sino que, en virtud de la oferta laboral, suministraba elementos para el cumplimiento de aquel. De ahí que no era solidariamente responsable por lo que ocurriera en el marco del contrato de obra principal.

Para resolver los cargos de la apelación, la Sala parte de precisar que, según quedó acreditado en precedencia, la causa del desplome del puente, en efecto, como lo afirma el recurrente Montero Pardo, fue una falla en el arco metálico que no se detectó oportunamente y cuyo origen fue provocado por el mismo movimiento del coluvión que produjo la afectación en el estribo.

La mencionada falla generó un equilibrio inestable del puente que, por lo mismo, llevaba a que cualquier manipulación tendiente a repararlo fuera contraindicada por el riesgo de producir su caída.

Lo adecuado, según el concepto especializado de la UIS y de su director, analizado párrafos atrás, era disponer su reemplazo y no pretender alargar la vida útil de una estructura que no resistía más labores de intervención o rehabilitación.

Las premisas sentadas permiten a la Sala advertir que en el caso se presentaron varias irregularidades atribuibles al departamento de Santander pero no así el contratista al contratista Andrés Julián Montero Pardo, como se explica a continuación.

En la visita realizada por los funcionarios del departamento de Santander el 11 de enero de 2011, para determinar la génesis del evento registrado en el puente desde el 16 de diciembre de 2010 y dar soluciones técnicas a la problemática, los expertos coincidieron en que existía una afectación seria en el estribo que ameritaba su



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

reemplazo. Frente al resto de la estructura del puente aseveraron que se encontraba en buen estado. Estos conceptos fueron los que sirvieron de base para la declaratoria de urgencia manifiesta adoptada en la Resolución 192 de ese mismo día y para la celebración del contrato de obra con el ingeniero Montero Pardo.

Como se aprecia, el insumo de la declaratoria de urgencia manifiesta y de las medidas que habrían de adoptarse para mitigarla se limitó a una inspección visual sin ahondar más allá en estudios técnicos de diagnóstico que corroboraran las conclusiones que a simple vista se habían adoptado por los especialistas.

La Sala no pretende desconocer que en el marco de la urgencia manifiesta se requería agilidad y celeridad en la toma de decisiones encaminadas a prevenir el peligro que amenazaba el daño sufrido por el puente.

Sin embargo, el escenario de la urgencia manifiesta no puede traducirse o confundirse con el ejercicio de medidas improvisadas e irreflexivas que en nada aporten a la solución de los inconvenientes que se procuran conjurar y, por el contrario, hagan más gravoso el problema que se espera resolver.

Dicho esto, la Sala considera que el departamento de Santander ha debido profundizar en mayor medida acerca de la magnitud del suceso producido en la estructura del puente y no simplemente quedarse con una impresión ocular para determinar las acciones a ejecutar.

No de otra manera podría establecerse si el puente era susceptible de ser intervenido o no. Resultaba necesario hacer un diagnóstico de su estado general para, a partir de ahí, determinar la viabilidad de someter su estructura a pesos o actividades de recuperación.

Sumado a lo anterior, se evidencia que, al declarar la urgencia manifiesta y celebrar el contrato de obra con el ingeniero Andrés Julián Montero Pardo en el marco de esa declaratoria, el departamento de Santander tampoco le encomendó la elaboración de estudios estructurales sobre todo el puente, para determinar un diagnóstico sobre su estado general antes de intervenirlo. Todas las actividades contratadas, en lo que respecta al puente, se limitaron al estribo, como lo afirmó el contratista en su recurso.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Sobre el particular, cabe recordar que en la cláusula segunda del contrato No. 22 celebrado entre esas dos partes, al definir el alcance de su objeto se acordó que el contratista debía: **i)** elaborar los estudios y diseños del proyecto vial a recuperar, **ii)** elaborar los estudios, diseños y las obras de recuperación del estribo del puente El Tablazo y **iii)** realizar las obras de remoción del coluvión.

Resulta de importancia aclarar que, si bien en el contenido de la cláusula en comento se estableció que el contratista debía elaborar los estudios y diseños del proyecto vial a intervenir, ello no equivale a afirmar que a partir de ese canon se le hubiera asignado al constructor la obligación de realizar los estudios de diagnóstico de todos los elementos integrantes del puente.

Como apoyo del anterior aserto, se presentan las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la redacción ambigua y genérica de la estipulación en estudio no permite concluir con exactitud cuáles estudios se debían confeccionar y sobre qué parte debían recaer, en tanto, ni en esa cláusula ni en ninguna otra que hiciera parte del contrato, se indicaron de manera expresa y detallada en qué consistía su elaboración.

Como segundo punto, al revisar las obligaciones específicas asumidas por el contratista, Andrés Julián Montero Pardo, pactadas en la cláusula octava, se observa que en ellas se convino que la obra contratada se ejecutaría de acuerdo con los planos y especificaciones de construcción, contenidos en la propuesta presentada y la invitación realizada; sin embargo, no se demostró que en la invitación o la propuesta se hubiera acordado la elaboración de estudios de diagnóstico estructural sobre todo el puente averiado.

En tercera medida, no puede perder de vista la Sala que las razones técnicas y fácticas que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta y, consecuentemente, a la celebración del contrato de obra No. 22 producto de aquella, fueron las expuestas en la visita realizada al puente por los funcionarios especialistas del departamento, luego de la emergencia presentada tras evidenciar el movimiento del coluvión.

En ese sentido, se recuerda que, al revisar la totalidad del puente, se concluyó por parte del departamento que *“estaba construido en arco metálico triarticulado en celosía y su condición estructural se aprecia buena”*. Con base en ello, las



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

recomendaciones dadas por sus funcionarios versaron de manera exclusiva sobre la remoción del coluvión y la recuperación del estribo del puente, partiendo precisamente del supuesto *–derivado de una inspección visual–* de que el resto del puente se encontraba en buenas condiciones.

Lo anotado llevó a que las obligaciones contenidas en el contrato No. 22, celebrado para conjurar la emergencia presentada, se centraran de manera exclusiva en la parte del puente en la que se había descubierto la avería y que había motivado la declaratoria de urgencia manifiesta.

Así pues, se evidencia que el objeto del contrato No. 22 se acompasó con las observaciones que presentaron los especialistas en la visita realizada de manera previa a la declaratoria de emergencia y, en esa medida, se focalizó en realizar los estudios y diseños y obras atinentes a la recuperación del estribo del puente sobre el cual recaía todo el peso del coluvión.

A lo expuesto se añade que en la declaración rendida por el ingeniero Álvaro Viviescas Jaimes, quien fungió como director del proyecto de investigación que dio como resultado el informe rendido por la UIS sobre las causas del colapso del puente, se manifestó que la intervención del contratista era muy concreta en relación con el estribo y el alcance del objeto del contrato no se extendía a la revisión de los demás elementos de su estructura, tales como el arco metálico.

Por lo anterior, la Sala estima de recibo el cargo del recurrente Andrés Julián Montero Pardo, en cuanto señala que la falla en el arco metálico del puente no fue una situación que debiera ser conocida o precavida por él antes de realizar las obras de recuperación del estribo, pues, como se vio, la elaboración de estudios necesarios para su hallazgo no hizo parte del contrato que suscribió con el ente territorial.

Esto hace que las irregularidades concernientes a la falta de elaboración de estudios para establecer el estado general del puente antes de ser objeto de obras de rehabilitación recaigan en el departamento de Santander.

En el orden trazado se concluye que al ente territorial no le bastaba con alegar que esa falla era de difícil detección para quedar relevado de responsabilidad en la ejecución de obras de reparación del puente. Era indispensable demostrar que,



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

pese a realizar los estudios indicados para establecer las condiciones de equilibrio del puente, no fue posible evidenciarla. Con todo, está visto que esto no aconteció.

Ahora, en lo que concierne a la responsabilidad de la subcontratista del ingeniero Montero Pardo, sociedad Sánchez Construcción Ltda., la Sala estima de asidero los cargos del recurso de apelación por esta presentada, toda vez que su labor, de cara a los compromisos del subcontrato, no pasó de ser un ejercicio instrumental.

Su tarea consistía en remover la tierra con su maquinaria y suministrar personal de mano de obra para la ejecución de labores. De ahí que su participación no se extendió a la elaboración de estudios para determinar el estado del puente. Simplemente se ciñó a cumplir las instrucciones del contratista sobre la ejecución de las tareas de rehabilitación encomendadas.

Además, de conformidad con el panorama probatorio, no están demostrados ninguno de los cargos que se le imputaron en la demanda, tales como que la maquinaria fuera inadecuada, que el personal no fuera apto para la ejecución de las obras, que los materiales utilizados fueran defectuosos o que no se adoptaran medidas de señalización preventiva sobre el peligro que comportaba la realización de las obras *-aun cuando sobre esto último se profundizará más adelante-* y menos que esto hubiera incidido en el derrumbe del puente.

Según lo expuesto, no encuentra la Sala que la sociedad Sánchez Construcción Ltda. hubiera incurrido en alguna irregularidad en la ejecución de obras, menos aun cuando se acreditó que las actividades de gateo estaban siendo adecuadamente realizadas desde el punto de vista de su técnica.

Lo que ocurrió es que, desde un principio, ninguna obra estaba indicada por la condición de inestabilidad del puente; sin embargo, el desconocimiento de esta circunstancia no era una cuestión que pudiera reprochársele a la subcontratista, habida cuenta de que sus obligaciones no se extendieron a la realización de estudios que alertaran sobre la inviabilidad de intervenirlo.

En consonancia, el aspecto referente a la señalización de la ejecución de labores y medidas de prevención será analizado en el acápite siguiente cuando se examine lo concerniente a la culpa de la víctima, no sin antes anticipar que, de lo anotado hasta ahora, es claro que, como lo sostiene en el recurso invocado por el



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

demandado Montero Pardo, no fue la supuesta falta de señalización la causante del desplome del puente.

Igualmente, emerge que resulta de recibo el dicho del apelante en cuanto apunta a que la conducta del departamento fue la constitutiva de falla del servicio, lo que aparea que, en el evento de que se reúnan todos los elementos de la responsabilidad, habría de comprometerse de manera directa la actuación de la entidad territorial, tal y como lo advirtió el Ministerio Público en su concepto rendido en esta instancia.

Así las cosas, las irregularidades en que incurrió el departamento como aspecto determinante de la caída del puente consistió en que, al no haberse detectado la falla del arco metálico, debiendo realizar los estudios dirigidos a evidenciarla, se ordenó la ejecución de obras que por el estado de inestabilidad del puente no estaban llamadas a realizarse, llevándolo a un punto de inestabilidad que provocó su derrumbamiento.

5.3. Sobre la imputación de la muerte del menor a la falla del servicio del departamento de Santander y a la falta de señalización de la obra a cargo del contratista – configuración de la causal eximente de responsabilidad de la culpa exclusiva de la víctima

En la sentencia de primera instancia se concluyó que la muerte del menor se produjo con ocasión del desplome del puente El Tablazo, en hechos ocurridos el 2 de marzo de 2011, hecho que en cuanto a la acreditación del daño ya quedó definido al analizar este elemento de la responsabilidad, por lo que no se volverá sobre ese aspecto.

Consideró el tribunal que en el caso no había operado la causal eximente de responsabilidad del hecho de la víctima, por cuanto no se demostró que el niño hubiera entrado de manera imprudente a una zona de construcción desconociendo señales que advirtieran peligro, ya que el lugar estaba habilitado para el paso peatonal y no contaba con medidas para prevenir los riesgos que suponía el tránsito sobre el punto.

El demandado Andrés Julián Montero Pardo apeló la anterior decisión con el argumento de que la supuesta falta de señalización no fue la causa adecuada del daño, sino la exposición imprudente del menor al peligro que implicaba la



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

rehabilitación del estribo del puente, riesgo que fue asumido por él y por sus familiares, quienes permitieron esa conducta.

Frente a la culpa exclusiva de la víctima, esta Corporación ha sostenido que, para que se configure, se debe probar no solo la participación de la víctima en la producción del daño sino que, además, *“que dicha conducta provino del actuar imprudente o culposo de ella, que implicó la desatención a obligaciones o reglas a las que debía estar sujeta”*⁸⁸.

En este punto, debe advertirse que el menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez para el momento del accidente contaba con 7 años, por lo que es aplicable lo prescrito en el artículo 2346 del Código Civil⁸⁹, toda vez que la imposibilidad de predicar dolo o culpa se encuentra instituida para los menores de 10 años y los dementes.

Además, no puede pasarse por alto que esta Sección ha establecido que, en aquellos eventos en los que se estudia la responsabilidad por actividades peligrosas, se ha considerado que los padres del menor lesionado son víctimas indirectas, por lo que su actuar negligente también puede contribuir a la causación del daño⁹⁰.

El mencionado deber encuentra su configuración legal en los artículos 7, 20 y 39, entre otros, de la Ley 1098 de 2006; además, la Corte Constitucional se ha referido sobre este tema y ha enfatizado que es deber de los padres el cuidado personal de sus hijos⁹¹.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, en el presente asunto se observa que los padres del menor no cumplieron con sus deberes de cuidado y custodia, pues es claro que, desde la presentación de la demanda, los hechos en que se

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 25 de julio de 2002, expediente 13.744.

⁸⁹ Artículo 2346. *Los menores de diez años y los dementes no son capaces de cometer delito o culpa; pero de los daños por ellos causados serán responsables las personas a cuyo cargo estén dichos menores o dementes, si a tales personas pudiere imputárseles negligencia.* Si bien el mencionado artículo refiere a la responsabilidad que tienen los menores frente a terceros, lo cierto es que esa lógica también resulta aplicable para los eventos en los que *aún no ha completado su desarrollo psicológico y fisiológico conocer las normas y actuar de conformidad con lo que ellas señalan.* Al respecto ver, sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2016, expediente, 34.639, sentencia del 20 de febrero de 2014, expediente 29.723, reiterada en sentencia del 11 de mayo de 2017, expediente 40.590.

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de julio de 2002, expediente 13811.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia T-384 del 20 de septiembre de 2018.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

sustentó dieron cuenta inequívoca de que el niño Jorge Eliécer Monsalve Gómez *“se la pasaba en el puente porque se hizo amigo de los obreros. Muchas veces le dijimos que se no se hiciera allá, pero no hacía caso”*⁹².

Obran también los testimonios de los señores Milton Pinilla, Néstor Pinillo y Eduardo Silva Espinosa, vecinos de la zona y quienes presenciaron el accidente. Ellos narraron que el niño Monsalve, quien vivía en inmediaciones a la construcción, se la pasaba transitando el puente y jugando en la construcción y afirmaron que allí se encontraba el menor al momento de su colapso⁹³.

Sin embargo, la Sala estima que aun cuando lo anterior resulta reprochable, en cuanto al cuidado y custodia que debieron observar los padres del menor Monsalve Gómez, lo cierto es que tal censura resulta insuficiente para romper el nexo de causalidad entre el daño y las irregularidades advertidas en acápites anteriores, por las razones que a continuación se explican:

Sea lo primero precisar que, como quedó anotado en precedencia, el contratista Montero Pardo sí cumplió con su obligación de instalar señales preventivas e informativas acerca de la realización de la obra y la implementación de las normas de seguridad industrial, tal cual se consignó en el informe final de interventoría, obligaciones que, además, fueron debidamente supervisadas por el departamento de Santander.

Así también se comunicó por parte de la interventoría al departamento de Santander, al consignar que *“se solicita al contratista el suministro y colocación de la señalización preventiva en la obra, así como de señalización informativa que alertara a los usuarios de la vía de zonas con destrucción en la misma...adjuntamos fotografías que testimonian las labores de señalización preventiva e informativa para los usuarios de la vía...”*⁹⁴.

También da cuenta del cumplimiento de ese deber el informe final de interventoría del contrato de obra No. 22 en el cual se advirtió que el contratista *“dispuso sobre la vía, la instalación de la señalización preventiva para la obra, así como de pasacalles informativos con miras a realizar prevención y evitar accidentes con los usuarios del corredor, ubicando sobre la vía señales para el cumplimiento al manual*

⁹² Cita textual del hecho No. 2C de la demanda.

⁹³ Folios 643 a 652 del proceso 58316

⁹⁴ Folios 527 del proceso 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

de señalización como se describe en siguiente bosquejo...igualmente se adelantaron actividades de cerramiento en material poli sombra de aproximadamente 150 metros lineales en los estribos con miras a tener aislados el sitio de los trabajos. Se dispuso en obra los sectores para el paso y acceso obligado a los peatones que realizan transbordo en este punto”⁹⁵.

Se desprende de esos informes que las señales colocadas en el lugar de los trabajos eran las adecuadas en función de las obras que se estaban ejecutando. También se colige que era viable el paso de peatones de manera limitada, en tanto la realización de trabajos, al menos en atención al riesgo normal que hasta entonces era conocido por el contratista, no indicaba la inhabilitación del puente o que su paso debiera restringirse totalmente.

Con lo anterior, la Sala considera que tal circunstancia hace que el contratista Andrés Julián Montero Pardo quede exonerado de responsabilidad, habida cuenta de que acató la obligación respecto de la colocación de señales preventivas, de acuerdo con el riesgo que, en su entender, comportaba la obra que ejecutaba a órdenes del departamento.

No obstante, la Sala estima que la observancia de tales obligaciones y la supervisión que de ellas realizó el ente territorial como director de la obra, no conduce a concluir que las irregularidades en que incurrió el departamento de Santander en la etapa previa a la celebración del contrato no hubieran incidido de manera directa y eficiente en la causación del daño.

Se reitera que el solo hecho de haber ordenado intervenir el puente sin advertir que existía una circunstancia que suponía que las obras que se realizaran sobre el mismo entrañaban un riesgo de colapso inminente, se traducía en que cualquier señal preventiva o informativa resultaría inocua e insuficiente frente al verdadero y real peligro que comportaba su manipulación *–lo cual era desconocido para el contratista de cara al objeto del contrato por él celebrado pero no debía serlo para el departamento que ordenó su ejecución–*.

Lo que se quiere significar con lo anterior es que las señales utilizadas en sí mismas no alertaban sobre el riesgo que, atendiendo al contexto real, escondía esa obra y que era desconocido por la entidad a cargo de la misma debiendo serlo.

⁹⁵ Folios 532 a 591 del proceso 58316.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

No se trataba entonces de que se ejerciera la debida supervisión sobre la utilización de señales dirigidas a prevenir o alertar sobre la peligrosidad que emanaba de cualquier obra por el uso de maquinaria pesada o por la manipulación de materiales que tuvieran mayor potencialidad de causar daño.

Se trataba de una obra que no debió haberse emprendido, de tal suerte que ninguna señal, por informativa y preventiva que fuera, daba cuenta de lo que ciertamente podría ocurrir y ocurrió.

Se agrega que el puente en todo momento estuvo habilitado para el paso peatonal; de manera restringida por carriles, sí, pero en todo caso habilitado, de tal suerte que todos pasaban por ahí cuando lo indicado, con sujeción a la realidad circundante, era interrumpir su utilización tan pronto se produjo la afectación en su estribo y ordenar su reemplazo.

Es por lo anotado que la debida supervisión sobre la utilización de señalización no puede servir como argumento para exonerar de responsabilidad al departamento de Santander en la producción del daño, pues tal conducta no era la que, en términos jurídicos y técnicos se exigía para evitarlo y así poder romper el nexo causal entre la falla del servicio y la muerte del infante.

La habilitación por el paso del puente fue la que dio lugar a que el menor transitara por allí como le era permitido a cualquier adulto, al extremo de que lo ocurrido pudo haberle pasado a otra persona mayor con plena capacidad para desplazarse por su cuenta por donde se hallara autorizado el paso.

De ahí que, si bien el hecho de que los padres no hubieran insistido en que su hijo regresara a su casa para mantenerlo bajo su resguardo y cuidado es una conducta censurable, ciertamente tal actuación no constituyó la causa eficiente del daño, puesto que aun de haberse encontrado el niño en compañía de un adulto, el siniestro también se habría producido.

Lo que importa enfatizar es que el paso por el puente estaba permitido, cuando nunca ha debido estarlo. Lo recomendable desde el punto de vista técnico era su sellamiento y posterior reemplazo. Es por esto que la Sala encuentra que la conducta de los padres de la víctima no contribuyó de forma eficiente en la producción del daño, en tanto este se habría producido aun de encontrarse el menor en la debida compañía de sus guardadores.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

En conclusión, la falla del servicio del departamento de Santander, consistente en las irregularidades concernientes a la falta de elaboración de estudios para establecer el estado general del puente antes de ser objeto de obras de rehabilitación, fue la causa adecuada y exclusiva en la causación del daño.

Por lo anterior, se declarará administrativamente responsable al departamento de Santander por la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez en hechos ocurridos el 2 de marzo de 2011, con ocasión del desplome del puente El Tablazo.

Conclusión

Las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Santander el 16 de diciembre de 2015 en el proceso 58316 y el 23 de abril de 2015 en el proceso 55528, serán revocadas para en su lugar disponer:

En el proceso 55528: i) se declarará la falta de jurisdicción para conocer de la responsabilidad reclamada respecto de Andrés Julián Montero Pardo y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda. ii) se declarará la nulidad de todo lo actuado en el proceso 55528 por falta de jurisdicción desde la admisión de la demanda proferida el 15 de febrero de 2012, por el Tribunal Administrativo de Santander; iii) se negarán las pretensiones de la demanda formuladas contra el departamento de Santander.

En el proceso: 58316: i) se declarará administrativamente responsable al departamento de Santander por la muerte del menor Jorge Eliécer Monsalve Gómez en hechos ocurridos el 2 de marzo de 2011, con ocasión del desplome del puente El Tablazo. ii) como consecuencia, se condenará al departamento de Santander a pagar las siguientes sumas de dinero:

Por perjuicios morales:

Demandante	Vínculo	Total reconocido
CARMEN DELIA GÓMEZ ARIAS	Madre	100 SMMLV
ELIÉCER MONSALVE CUADROS	Padre	100 SMMLV
YONATHAN MAURICIO MONSALVE GÓMEZ	Hermano	50 SMMLV
KAREN DAYANA MONSALVE GÓMEZ	Hermana	50 SMMLV
MARÍA CLEOFELINA CUADROS FLÓREZ	Abuela	25 SMMLV
ABIGAIL ARIAS DE GÓMEZ	Abuela	25 SMMLV
VIRGILIO MONSALVE MENDIETA	Abuelo	25 SMMLV

iii) se negarán las demás pretensiones de la demanda.



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

6. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 171 del CCA, subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, en este asunto no hay lugar a la imposición de costas, por cuanto no se evidencia en el sub examine que alguna de las partes hubiere actuado temerariamente.

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,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Santander el 16 de diciembre de 2015 en el proceso 58316 y el 23 de abril de 2015 en el proceso 55528, por las razones expuestas en la parte considerativa, para en su lugar disponer:

En el proceso 55528:

- 1) Declarar la falta de jurisdicción para conocer de la responsabilidad reclamada al señor Andrés Julián Montero Pardo y la sociedad Sánchez Construcciones Ltda.
- 2) Declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso 55528 por falta de jurisdicción desde la admisión de la demanda proferida el 15 de febrero de 2012, por el Tribunal Administrativo de Santander. Como consecuencia se ordena remitir el asunto a los Juzgados Laborales de Bucaramanga reparto, para lo de su cargo.
- 3) Negar las pretensiones de la demanda formuladas en contra del departamento de Santander.

En el proceso: 58316:

- 1) Declarar administrativamente responsable al departamento de Santander por la muerte del menor Jorge Eliecer Monsalve Gómez en hechos ocurridos el 2 de marzo de 2011, con ocasión del desplome del puente El Tablazo.
- 2) Como consecuencia, condenar al departamento de Santander a pagar las siguientes sumas de dinero:



Actor: María Cleofelina Cuadros de Monsalve
Demandado: Departamento de Santander y otros
Referencia: Reparación Directa No. 58316 acumulada con el No.55528

Por perjuicios morales:

Demandante	Vínculo	Total reconocido
CARMEN DELIA GÓMEZ ARIAS	Madre	100 SMMLV
ELIÉCER MONSALVE CUADROS	Padre	100 SMMLV
YONATHAN MAURICIO MONSALVE GÓMEZ	Hermano	50 SMMLV
KAREN DAYANA MONSALVE GÓMEZ	Hermana	50 SMMLV
MARÍA CLEOFELINA CUADROS FLÓREZ	Abuela	25 SMMLV
ABIGAIL ARIAS DE GÓMEZ	Abuela	25 SMMLV
VIRGILIO MONSALVE MENDIETA	Abuelo	25 SMMLV

3) Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Para el cumplimiento de esta sentencia, se dará aplicación a lo dispuesto en los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

CUARTO: Se ordena expedir copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Las copias destinadas a la demandante serán entregadas al apoderado judicial que ha venido ejerciendo su representación.

QUINTO: Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

Salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF