



Análisis jurisprudencial del consejo de estado por responsabilidad estatal debido a fallas en infraestructura vial en Colombia

Autor(es)

Estefania Martinez Zuluaga

Graciela Maria Gomez Posso

Trabajo presentado como requisito parcial para obtener el título de Abogada

Asesor:

Saúl Uribe García, Magíster en Derecho con énfasis en Responsabilidad Contractual
Extracontractual Civil y del Estado

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)
Facultad De Derecho
Derecho
Medellín, Antioquia, Colombia
2023

Medellín, 27 de noviembre de 2023.

AGRADECIMIENTOS: a nuestras familias por acompañarnos en este proceso de conocimiento, y a nosotras por la paciencia y perseverancia.

DEDICATORIA: a Dios por mostrarnos el camino.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	11
1. NOCIONES GENERALES SOBRE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA	20
1.1. Componentes característicos de la Infraestructura Vial.....	24
1.2. Naturaleza Jurídica de la Infraestructura Vial en Colombia	26
1.3. Condiciones Actuales de la Infraestructura de Vías en el País	35
2. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO	39
2.1. Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia	40
2.2. Elementos constitutivos de responsabilidad extracontractual estatal en Colombia	42
2.3. Criterios de imputación.....	46
3. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS GENERADOS DEBIDO A FALLAS EN INFRAESTRUCTURA VIAL	53
3.1. Análisis Estático y Dinámico de la Jurisprudencia.....	57
3.2. Sentencias Fundadoras del Consejo de Estado Sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio	59
3.3. Sentencias Unificadoras del Consejo de Estado Sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio	68
3.4. Sentencias Arquimédicas del Consejo de Estado Sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio	81
4. ANÁLISIS DINÁMICO DE LA JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS DEBIDO A FALLAS EN INFRAESTRUCTURA VIAL.....	93
4.1. Antecedentes históricos de la responsabilidad del Estado	94
4.2. Análisis dinámico de la jurisprudencia en Colombia sobre la responsabilidad del Estado por fallas en la infraestructura.....	100
5. CONCLUSIONES	108
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Componentes característicos de la infraestructura vial	24
Tabla 2. Fines esenciales infraestructura vial bajo art. 2° Constitución (1991).....	27
Tabla 3. Legislación aplicable en la regulación del transporte terrestre	34
Tabla 4. Ficha jurisprudencial Fundadora Radicado13232-15646 (Sentencia 15646, 2001)	60
Tabla 5. Ficha Jurisprudencial Fundadora Radicado 16333 (Sentencia 16333, 2009)	64
Tabla 6. Ficha jurisprudencial unificadora radicado 17520 (Sentencia 17520, 2011).....	68
Tabla 7. Ficha Jurisprudencial Unificadora Radicado 22745 (Sentencia 22745, 2011)	73
Tabla 8. Ficha Jurisprudencial unificadora radicado 21908 (Sentencia 21908, 2011).....	77
Tabla 9. Ficha Jurisprudencial arquimédica radicado 30356 (Sentencia 10948, 1999).....	81
Tabla 10. Ficha jurisprudencial arquimédica radicado 43556 (Sentencia 43556, 2018)	84
Tabla 11. Ficha jurisprudencial arquimédica Sentencia 50791 (Sentencia 50791, 2021)....	88

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Estado de la Red Vial Pavimentada - II Semestre 2021.....	36
Figura 2. Estado de la Red Vial Pavimentada - II Semestre 2021.....	37

RESUMEN

El estudio efectuado a través de esta investigación busca examinar la jurisprudencia del Consejo de Estado promulgada con relación a los daños causados debido a las fallas en la Infraestructura Vial en Colombia desde 1991 hasta 2021. Este alcance incluye el reconocimiento de las nociones generales sobre infraestructura vial, así como el análisis de la responsabilidad extracontractual provocada por falla del servicio; e igualmente, el análisis realizado a los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado referentes a este tema. Adicionalmente, se desarrolla un análisis dinámico de esa jurisprudencia, que tiene origen a mediados del Siglo XIX, cuando por primera vez se reconoció la responsabilidad estatal por los daños que su conducta ocasione.

El estudio se encuentra organizado en cinco capítulos. En el primero se desarrollan las nociones generales relacionadas con la infraestructura vial, y en el segundo se exponen los fundamentos jurídicos relacionados con responsabilidad extracontractual, de acuerdo con la legislación vigente. En el tercer capítulo se estudian los pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por el Consejo de Estado en relación con la responsabilidad extracontractual derivada de las deficiencias o fallas en el servicio del Estado por fallas en la infraestructura vial, mientras que en el cuarto se realiza el análisis dinámico de esa jurisprudencia.

El desarrollo del trabajo está guiado por autores como López (2009) en lo relacionado con los tipos de jurisprudencia, Manjarrés (2019) y Patiño (2008), entre otros. De acuerdo con las conclusiones identificadas, en estos procesos de responsabilidad del Estado por fallas en la infraestructura vial, el juez debe determinar a qué entidad le era atribuible la función

demandada y establecer la norma en donde se encuentra contenida, además de identificar la omisión funcional de esa entidad por inobservancia o incumplimiento de disposiciones normativas a su cargo; al igual que el daño antijurídico y el nexo de causalidad provocado, es decir, la relación entre esa afectación y el incumplimiento de las funciones sobre la conservación, mantenimiento y señalización de las vías nacionales.

Palabras claves: circulación, Falla del Servicio, Infraestructura Vial, Movilidad, y Responsabilidad Extracontractual.

ABSTRACT

The study carried out through this investigation seeks to examine the jurisprudence of the State Council promulgated in relation to the damages caused due to failures in the Road Infrastructure in Colombia from 1991 to 2021. This scope includes the recognition of general notions about road infrastructure, as well as the analysis of non-contractual liability caused by service; and also, the analysis made to the jurisprudential pronouncements of the Council of State regarding this issue. Additionally, a dynamic analysis of this jurisprudence is developed, which originates in the mid-19th century, when state responsibility for the damages caused by its conduct was recognized for the first time.

The study is organized into five chapters. In the first, general notions related to road infrastructure are developed, and in the second, the legal foundations that correspond to be used in relation to non-contractual liability are exposed, in accordance with current legislation. In the third chapter, the jurisprudential pronouncements issued by the Council of State on non-contractual liability derived from deficiencies or failures in the State service due to failures in the road infrastructure are studied, while in the fourth the dynamic analysis of that jurisprudence.

The development of the work is guided by authors such as López (2009) in relations to the types of jurisprudence, Manjarrés (2019), and Patiño (2008), among others. According to the conclusions identified, in these processes of State responsibility for failures in the road infrastructure, the judge must determine to which entity the demanded function was attributable and establish the norm in which it is contained, in addition to identifying the

functional omission of that entity for non-observance or breach of regulatory provisions under its charge, as well as the unlawful damage and the causal link caused, that is, the relationship between this affectation and the non-compliance with the functions regarding the conservation, maintenance, and signaling of national roads.

Key Words: circulation, Service Failure, Road Infrastructure, Mobility, and Non-contractual Liability.

INTRODUCCIÓN

La infraestructura vial es uno de los presupuestos más importantes en la organización territorial de las comunidades, ya que, se determinan las vías por las cuales las personas pueden transitar para desplazarse dentro del territorio nacional para el desarrollo de sus actividades diarias, y esto tiene un impacto en las condiciones económicas, políticas y sociales en la población colombiana. Lo anterior implica que, contar con las condiciones óptimas de infraestructura vial permitirá el desarrollo de las operaciones económicas de distribución y comercialización de bienes y servicios, así mismo, desde lo político generará la adopción de medidas gubernamentales para que dichas condiciones sean sostenibles, permitiendo una dinámica laboral y bienestar social en las familias del país.

Sin duda alguna, la Constitución Política y la Ley, tienen establecidas unas disposiciones para orientar la administración de la infraestructura vial, a cargo de entidades de tipo central y entes territoriales en el nivel descentralizado de la administración pública, los cuales mediante las diferentes herramientas de gobernabilidad como los planes de desarrollo, políticas públicas, proyectos y programas, desarrollarán las acciones que permitan garantizar la libre circulación y a su vez se prevengan siniestros en el uso de las diferentes vías.

De esta manera se estima que el Estado Colombiano tiene la posición de garante frente a la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial en el territorio nacional, es decir, que es el encargado de realizar las acciones para que las diferentes vías del país cuenten con las condiciones necesarias para una libre circulación, generando la efectividad de un derecho

fundamental que tiene un interés general debido a las dinámicas sociales que se desarrollan en torno a este bien de uso público.

Lo anterior implica, que si el Gobierno Nacional que cuenta con todos los recursos técnicos y financieros para garantizar condiciones óptimas en la infraestructura vial en el territorio nacional, y no adopta las medidas necesarias para salvaguardar bienes jurídicos tutelados a los administrados en el proceso de circulación, puede verse envuelto en una posible responsabilidad extracontractual, entendida como una consecuencia jurídica a la inobservancia de sus funciones como agente encargado de proteger derechos y garantías (Agencia Nacional de Seguridad Vial, 2019).

La Agencia Nacional de Seguridad Vial mediante el Observatorio Nacional de Seguridad Vial realizado en diciembre (2019), dio a conocer la hipótesis de causas probables en los siniestros viales en Colombia, partiendo del crecimiento de hasta un 15% de la fatalidad vial a partir del año 2010 y un 12% después de la entrada en vigor del plan nacional de seguridad vial. Uno de los fenómenos sociales y económicos que más ha aumentado la tasa de accidentalidad del país corresponde al mototaxismo por su crecimiento exponencial en el parque automotor colombiano, aumentando así las probabilidades de siniestros en el uso de la infraestructura vial.

El cálculo realizado por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial en cuanto al índice de accidentalidad en Colombia entre 2005 y 2018 respecto a víctimas no fatales, se ubicó en un rango entre 37.000 a 45.000 personas por año. En relación con las víctimas mortales, desde el año 2014 se ha venido observando un ascenso continuo de accidentalidad, ya que, en ese año se registraron 125 muertes por cada 1.000 víctimas tanto fatales como no

fatales; mientras que, en el año 2018, el registro aumento a 148 muertes, estableciendo un 18% de letalidad respecto al año de 2014 (Agencia Nacional de Seguridad Vial, 2019).

De esta forma, la Agencia Nacional de Seguridad Vial ha señalado que, dentro de las causas de accidentalidad en Colombia, las fallas en la infraestructura vial se encuentran en un tercer lugar precedido del comportamiento humano y las condiciones de los vehículos, en tal sentido, las fallas de infraestructura vial registran el 1% de los lesionados y el 5% de los fallecidos (Agencia Nacional de Seguridad Vial, 2019).

El reporte sobre las condiciones de infraestructura vial en Colombia, para el último trimestre del año 2021 y que se presenta distribuido por departamentos, demuestra algunas incidencias significativas para la valoración de este trabajo de investigación. En primer lugar, se puede señalar lo relacionado con la infraestructura en el departamento de Antioquia, en el tramo Medellín – Los Llanos se registra que el 20% de la red pavimentada se encuentra deteriorada, mientras que el 5% se encuentra en mal estado. De igual forma sucede en el tramo entre los Llanos – Tarazá, pues se registró que el 73% de la vía se encuentra deteriorada y el 10% de ésta es intransitable tanto para conductores como peatones. De igual forma, se manifiesta en este reporte que uno de los tramos más críticos en cuanto a la infraestructura vial es el tramo entre Santuario – Cruce Ruta 45, la cual registra que el 41% del pavimento se encuentra muy deteriorado y el 77% de la red pavimentada se encuentra en condiciones deficientes. En términos generales las condiciones de infraestructura vial en el departamento de Antioquia registran que, el 97% de la red vial se encuentra pavimentada en donde el 4% de la red es muy buena, el 25% buena, el 38% regular y el 30% es mala; mientras que el 3% restante no cuenta con pavimento (INVIAS, 2021)

En segundo lugar, respecto a las condiciones de infraestructura vial de la Costa Atlántica se registra que el 38% de la red vial se encuentra pavimentada, de los cuales el 34% está en buen estado y el 4% restante está deteriorado; de igual forma, se registró en dicho reporte que el 62% de la red vial en esta zona del país se encuentra sin pavimentar. Para esta zona del país se valoraron los tramos de Salamina – Palermo, Cartagena – Sabanalarga, Barranquilla – Santa Marta y Barranquilla – Cartagena, haciendo referencia a las vías del país que deben estar supervisadas por el Ministerio de Transporte y el Instituto de Vías (INVÍAS, 2021).

De igual forma, en tercer orden el INVÍAS (2021) señala que la red de vías en el departamento de Cundinamarca tiene algunos tramos en condiciones regulares y otros en muy mal estado. En este caso se hace alusión a los tramos (Honda – Villeta – Tobiagrande – Bogotá), los cuales poseen una red pavimentada en mal estado correspondiente a 20.22 kilómetros del tramo de (Guaduas – Caparrapí – La Aguada), cuenta con una red no pavimentada de 17.09 kilómetros los cuales se encuentran en un estado regular. De igual manera, en este reporte se realizó una calificación a 239.14 km., sobre los cuales se obtuvo en términos generales que el 41% de la red vial departamental está en buen estado, el 29% se encuentra en estado regular y el 30% restante entre un estado malo y muy malo (INVÍAS, 2021).

Finalmente, en referencia a las zonas principales del país, se determinó que la infraestructura vial en el Departamento del Valle del Cauca tiene un tramo total de vías nacionales de 489.55 Kilómetros, de los cuales el tramo (Mediacanoa – La Unión – La Virginia) reporta que, de la red pavimentada, 103 kilómetros se encuentran en un estado

regular. De la misma manera, se señala que en el tramo de (La victoria – Cerritos) existen 46 kilómetros que están en estado regular y 24 kilómetros en mal estado. Y, en el tramo entre (Buenaventura – Buga), se menciona en dicho reporte que, existen 42 kilómetros que se encuentran en estado regular y 9 kilómetros en muy mal estado. En términos generales la red departamental del Valle del Cauca refleja que el 43% de su infraestructura vial tiene una calificación de muy buena / buena, y el 57% tiene una calificación entre regular/mala/muy mala (INVIAS, 2021).

Mención especial merece el caso de la denominada Ruta del Sol; de acuerdo con la investigación documentada por López (2018), esa obra que une a los departamentos del centro del país con la región Caribe ha presentado inconvenientes inclusive desde antes de que se iniciara su corrupción; expone este autor que el proyecto presentó diversos problemas retrasos en la ejecución de los trabajos, originados principalmente por la carencia de estudios idóneos antes de que se adjudicaran los contratos, así como en su estructuración, demoras excesivas en los procesos de expedición de licencias ambientales, ausencia de consultas previas y trámites demorados para la adquisición de predios que iban a ser afectados por los trabajos.

Además de esos inconvenientes, después de que la obra finalmente fue construida y tras varios años de atraso, se puso en operación y se descuidó su mantenimiento. Esa desatención de la capa asfáltica y de las obras en general ha derivado en un deterioro y abandono totales; la situación se refleja en kilómetros y kilómetros de huecos (Corredor, 2022) que retrasan el avance de los vehículos de carga y de pasajeros, en los que se transportan los productos y los turistas que mantienen la dinámica del país, con lo cual se

afectan los costos de transporte (Herrera & Ocampo, 2021), se desincentiva el turismo (Andrea Johana, 2022), se aumentan los precios de los productos finales y se pone en riesgo la vida de los usuarios de esa infraestructura (Zambrano, 2021), que fue financiada con recursos públicos.

En definitiva y de acuerdo con el reporte de INVÍAS (2021), únicamente el 50% de la red vial pavimentada de todo el territorio del país para el segundo semestre de 2021, se encuentra en buenas condiciones para su correcta movilización, mientras que el otro (50%) está en un estado deteriorado, el cual requiere mantenimiento para que la movilidad en las vías nacionales sea idónea.

Los datos plasmados en relación con la infraestructura vial en Colombia son motivo de inquietud o preocupación por parte de todos aquellos que se movilizan por las diferentes vías del país, por la alta tasa de accidentalidad producida en los últimos años dejando consigo una gran cantidad de lesionados y víctimas mortales debido a la falta de mantenimiento de estas (Revista Portafolio, 2020).

La revista Portafolio en un informe sobre siniestros viales en el año 2020, estableció que esta es la segunda causa de muerte en el país y le cuestan a la nación aproximadamente 23.9 Billones de pesos al año equivalentes al 3.6% del PIB. Según el informe presentado por medicina legal, se determinó que para el año 2019, 42.000 personas se vieron involucradas en accidentes de tránsito de las cuales 7.000 fallecieron, los datos porcentuales de esta última cifra son: motociclistas con un 53%, peatones 28%, acompañantes y pasajeros 12% y ciclistas 8%. Por otro lado, se registró que las 35.000 víctimas restantes sufrieron lesiones graves (Revista Portafolio, 2020).

Teniendo en cuenta estas descripciones sobre las condiciones actuales de la infraestructura vial y el alto índice de accidentalidad que se produce en el territorio colombiano durante los últimos años, se realiza la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los parámetros utilizados por el Consejo de Estado para condenar a la nación en casos de responsabilidad extracontractual por falla de la infraestructura vial?

Para dar respuesta a dicho planteamiento del problema se formula como objetivo general analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado por daños causados debido a las fallas en la infraestructura vial en Colombia desde 1991 hasta 2021. Como objetivos específicos, en el trabajo se reconocen las nociones generales sobre infraestructura vial, se examina la responsabilidad extracontractual por falla del servicio y se analizan los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre la responsabilidad extracontractual por falla del servicio.

El presente trabajo tendrá un enfoque explicativo (Hernández y otros, 2014). El carácter doctrinal de esta investigación exige tener en cuenta el sistema de fuentes de derecho. En Colombia, de acuerdo con Bluhum (2017), este sistema corresponde a la Pirámide de Hans Kelsen, en donde la Constitución se constituye en la norma de normas y de origen primario de otros actos, como son la ley, la jurisprudencia, los decretos y los actos administrativos. Sin embargo, el alcance internacional del tema objeto de estudio hace necesario enfatizar especialmente en la revisión de fuentes doctrinales.

Como investigación bibliográfica, se refleja en un contenido de orden teórico donde se visualizan las posiciones encontradas y coincidentes de los autores, así como la opinión del investigador. En este sentido, para Bodington, la investigación jurídica es aquel “proceso

mediante el cual el investigador plantea soluciones adecuadas para transformar la realidad en la que se encuentran inmersas un cúmulo de relaciones jurídicas a través de la utilización del método científico” (Bodington, 2011); su finalidad es hallar las respuestas más acertadas para los problemas que se plantean en cualquier comunidad, interpretando las tres fuentes primordiales del derecho como son la ley, la doctrina y la jurisprudencia, las cuales sustentan dicho problema, o que tenga el propósito de corregir el conocimiento sobre ella, lo que, según Valladolid y Chávez (2020), se logra con la recolección, selección, análisis y presentación de información coherente a partir del uso de documentos con datos e información que permiten redescubrir hechos, sugerir problemas, orientar hacia otras fuentes de investigación, orientar formas para elaborar instrumentos de investigación, elaborar hipótesis, etc. Se considera como parte fundamental de un proceso de investigación científica, mucho más amplio y acabado, que se realiza en forma ordenada y con objetivos precisos, con la finalidad de ser base para la construcción de conocimientos.

De esta manera se propone para el desarrollo del trabajo cinco capítulos estructurados como se señala a continuación. En el primer capítulo se realiza reconocimiento de las nociones generales sobre infraestructura vial, en este sentido se da seguimiento al concepto, sus elementos y características, naturaleza jurídica y condiciones actuales de acuerdo con los diferentes reportes de las autoridades nacionales encargadas de la movilidad vehicular y peatonal. Este capítulo, sirve de insumo para determinar el cumplimiento del Estado colombiano en la administración de las vías nacionales teniendo en cuenta que es un fin esencial en relación con la Constitución Política, siendo un elemento indispensable en la configuración de la responsabilidad extracontractual por falla en el servicio.

El segundo capítulo tiene como finalidad examinar la responsabilidad extracontractual por falla en el funcionamiento vial o del servicio, para lo cual se analizan conceptos que conforman esta tipología como son: la naturaleza jurídica y los componentes que la integran como: acción u omisión, daño antijurídico y nexo causal. Bajo estos presupuestos, se pretende generar una contextualización que permita comprender las posturas del Consejo de Estado en sus diferentes sentencias sobre la responsabilidad extracontractual por fallas en la infraestructura vial entre 1991 a 2021.

A su vez, en el tercer capítulo se desarrolla el análisis de los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre la responsabilidad extracontractual por falla en el servicio, en este caso relacionado con las condiciones de la infraestructura vial en el territorio colombiano, que desencadena que se generen accidentes de tránsito. Estos pronunciamientos permiten la identificación de los parámetros que ha adoptado el Consejo de Estado para condenar a la administración pública, quien tiene la posición de garante sobre la movilidad en el país.

En el cuarto capítulo se hace el análisis dinámico de la jurisprudencia relacionada con responsabilidad extracontractual del estado por daños causados debido a fallas en infraestructura vial y en el quinto capítulo se presentan las conclusiones generadas por este proceso investigativo.

1. NOCIONES GENERALES SOBRE LA INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA

Para el presente capítulo, se pretenden desarrollar algunos conceptos que son necesarios para comprender el contexto de la movilidad en Colombia, por lo tanto, se define lo atinente a la infraestructura vial para entender tanto el alcance y las mejores condiciones que deben tener las vías en el país; cuya supervisión recae en entidades como el Ministerio de Transporte y el INVÍAS, entidades encargadas de garantizar que la movilidad vial se realice en óptimas condiciones y de brindar una circulación segura para que los actores viales no corran riesgo, ofreciendo a los usuarios de estas vías la reducción de posibles accidentes que se producen por el deterioro natural y falta de mantenimiento de éstas.

De igual forma, en este capítulo se plantea un seguimiento a las características de la infraestructura vial conforme a las regulaciones técnicas emitidas por las autoridades competentes para su cumplimiento. Por lo tanto, se describen los elementos que deben tener las vías nacionales para garantizar que la movilidad se realice de forma apropiada, contribuyendo de esta forma a proteger bienes jurídicamente tutelados.

En este capítulo también se cubre lo concerniente a la identificación de las disposiciones jurídicas establecidas por la Constitución (1991) y la Ley que regulen el entorno de la infraestructura vial y los elementos que configuran un sistema vial seguro. Desde esta perspectiva se busca comprender las condiciones en las que deben encontrarse las vías nacionales de acuerdo con las especificaciones determinadas en el cuerpo normativo.

Finalmente se realiza seguimiento a las condiciones actuales de la infraestructura vial del país para el año 2021 y las acciones gubernamentales desarrolladas por parte del Estado

a través de las entidades delegadas para garantizar que la movilidad en las vías, estén sujetas a las disposiciones legales, lo cual permite dar cumplimiento a un fin esencial.

1. Infraestructura Vial

Para la Real Academia Española (2022), la infraestructura vial está relacionada con el conjunto de dotaciones, elementos o servicios que se requieren para conectar de manera terrestre una zona con otra. Por lo tanto, se puede deducir que la infraestructura vial es un bien tangible e intangible que facilita la circulación de las personas y el flujo de mercancías que son necesarias para mejorar la calidad de vida de las comunidades.

La infraestructura vial la constituyen todos los elementos físicos que, integrados, y acatando todas las indicaciones y normativas en relación con el diseño y la construcción, propician las condiciones idóneas y confiables para el desplazamiento de las personas de una manera autónoma, o a través de los diferentes medios de transporte (Montañez, 2016, p. 2). La infraestructura vial se puede comprender desde diversos puntos de vista y se puede enfocar a varios subsectores que emanan de él, ya que puede ser analizado desde la perspectiva del estado físico o económico de las vías, o desde la perspectiva de la clase de vía, diferenciándolas entre rurales y urbanas (Maestre & Camargo, 2021). Es la base esencial para que tanto las ciudades y países operen de manera óptima, y ésta posibilita evolucionar en el desarrollo de las regiones a través de la interconexión de los entornos urbanos con los rurales (López, Parra, & Montañez, 2019)

De esta forma, se entiende que la infraestructura vial está conformada por una serie de elementos físicos y no físicos que son necesarios para orientar la movilidad de la ciudadanía de forma segura. La finalidad de este tipo de obras públicas no es otra cosa que interconectar las diferentes zonas del país, toda vez que se considera un derecho a la libre locomoción, la cual consiste en que todas las personas en el territorio nacional están

facultadas para movilizarse por las diferentes vías del país. De esta manera, para que la circulación sea cómoda y segura debe contar con ciertos elementos tangibles e intangibles como lo son las señalizaciones, red de pavimento en buen estado, control y vigilancia por los agentes de tránsito, entre otros, que son indispensables para una movilidad integral en la que pueda preservarse la vida y la integridad física de los usuarios.

La infraestructura vial según el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2020), no puede definirse solamente como un conjunto de obras para la movilización de los vehículos, sino que es el resultado de proyectos integrales para generar bienestar social en las comunidades que comprende la construcción de corredores verdes, senderos peatonales, ciclorrutas, transporte público, paraderos, transporte de carga, señalización y el monitoreo de agentes de tránsito para hacer exigible las disposiciones legales en relación a la movilidad vehicular.

Las necesidades actuales respecto a la infraestructura vial para garantizar la movilidad de los diferentes actores sociales conllevan cambiar el enfoque conceptual, puesto que como ya se mencionó en las posturas anteriores, este fenómeno debe relacionarse con la inclusión de las personas, lo que implica que la construcción de la red de vías primarias debe contener las condiciones para que todos los peatones puedan transitar en este escenario, inclusive para aquellos que padecen de alguna discapacidad física que limite su desplazamiento.

Teniendo en cuenta las conceptualizaciones dadas sobre infraestructura vial y el impacto que tiene en la sociedad, queda claro que el Estado colombiano tiene de cara al futuro desafíos importantes para generar dinamismo en las vías nacionales, pero de manera cómoda y segura a fin de proteger bienes jurídicos tutelados. Estos desafíos hacen alusión a que la

construcción y mantenimiento de las vías debe ser integral, es decir, debe brindar la información necesaria para que las personas transiten correctamente, en este caso las señalizaciones y la orientación de la autoridad competente son elementos indispensables en la configuración de la infraestructura vial en el país.

1.1. Componentes característicos de la Infraestructura Vial

Según Harwood y Hummer (2000), los componentes característicos de la infraestructura vial corresponden a un conjunto de elementos que juegan un rol definitivo en la influencia operacional de las vías públicas, ya que, tienen injerencia en el desarrollo de la movilidad y la seguridad vial. Dichos elementos son: el largo y ancho de los carriles, la inclusión de bermas y medianas, la alineación vertical y horizontal de la vía y su señalización.

De la misma manera, el Programa Internacional de Evaluación de Carreteras (IRAP) por sus siglas en inglés y citado en Asprilla, Rey & Maturana (2015), indicaron que, dentro del proceso de análisis para medir el nivel de seguridad de una vía, se deben considerar los elementos que se señalan a continuación, en la Tabla 1 a continuación

Tabla 1. Componentes característicos de la infraestructura vial

Característica	Descripción
Características de la vía	<p>Son las especificaciones técnicas que debe contener una carretera para garantizar que el desplazamiento por ésta sea seguro y cómodo. Dentro de esas especificaciones están las que se mencionan a continuación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tipo de área: dentro de esta característica se valora si el eje vial se encuentra en zonas rurales, semiurbanas o urbanas. - Cantidad de carriles: mide el número de carriles que posee la vía, es decir, si tiene uno, dos, tres o más. - Sentido del tránsito: si la trayectoria del flujo es doble dirección o unidireccional. - Acera derecha e izquierda: para evitar que los peatones que se movilizan por estos costados interfieran con los vehículos.

Característica	Descripción
	<ul style="list-style-type: none"> - Uso del suelo: posibilita saber sobre las diversas actividades económicas que se pueden desarrollar en inmediaciones de la vía. - Carriles auxiliares: indica la existencia o no, en cada sentido. - Límite de velocidad: posibilita saber las restricciones en cuanto al límite máximo o mínimo de velocidad para la circulación, de acuerdo con las características de la vía. - Ancho del carril: define diversos rangos de anchos de cada carril. - Ancho de berma pavimentada: determina diversos anchos de las bermas. - Ancho de berma sin pavimentar: igual que en las bermas pavimentadas. - Fricción lateral: define los niveles bajo, medio o alto de posibles conflictos en los diversos trayectos viales. - Ciclo vía: indica la existencia o no de vía para las bicicletas y si se encuentra separada de la vía vehicular. - Banda alertadora en berma: este elemento posibilita prevenir al conductor de su salida de la vía. - Mediana: a través de éste se posibilita saber si existe o no y la clase de mediana que posee la carretera. - Aquietamiento de tráfico: permite evaluar la construcción de reductores de velocidad.
Geometría de la vía	Hace referencia al diseño geométrico de la vía, es decir, se determinan las curvas en sentido horizontal y vertical, así como las pendientes de la vía.
Estado de la vía	Describe las condiciones de la carretera, enfocándose básicamente en la delimitación horizontal, señalizaciones verticales y las capas de rodadura o pavimento.
Características de las intersecciones	A través de este elemento se evalúa el paso peatonal, la calidad de las intersecciones y el volumen de tráfico de la vía que se intercepta.
Severidad	Identifica los obstáculos permanentes como árboles, postes, cunetas, abismos, barandas protectoras, taludes o riesgos actuales de taludes en los costados laterales de la vía.
Flujos	Se establece el flujo de usuarios que pueden ser vulnerables a las condiciones de la carretera, es decir, el volumen de circulación de peatones, conductores y acompañantes es bajo, medio o alto.

Nota: IRAP citado en Asprilla, Rey & Maturana (2015)

A la anterior clasificación se puede agregar lo correspondiente a las posibles fallas que se pueden presentar en las vías, entendidas éstas como situaciones imprevistas que pueden afectar la seguridad de los usuarios y que no dependen de ellos, tales como la indebida señalización, los derrumbes, obstáculos transitorios, defectos en las alcantarillas, huecos en la calzada, hundimientos, deslizamientos de tierra, movimientos de masa, entre otras.

Las diferentes características enunciadas sobre la infraestructura vial permiten comprender el alcance de la investigación, bajo el entendido de que el Estado como garante de las condiciones óptimas en las carreteras para generar una movilidad cómoda y segura debe brindar los elementos técnicos que la infraestructura demanda para que dicho desplazamiento, en este caso a través de las vías nacionales del país, evite la ocurrencia de siniestros mortales y no mortales.

Desde esta perspectiva se puede inferir que la inobservancia de estas características puede configurar un comportamiento omisivo, ya que, como se ha dicho, el Estado a través de sus entidades competentes debe ejercer la administración, control y vigilancia sobre las diferentes vías nacionales por donde circula la ciudadanía, para prevenir la ocurrencia de accidentes de tránsito. En este sentido si la generación del accidente se produce por fallas en la infraestructura vial se configurarían algunos elementos de la responsabilidad extracontractual en Colombia.

1.2. Naturaleza Jurídica de la Infraestructura Vial en Colombia

Para tener una mayor precisión sobre las funciones, obligaciones y acciones que el Estado colombiano a través de sus entidades del ramo debe ejecutar, a continuación, se realiza un análisis sobre las normas de carácter constitucional y legal que regulan la administración, los controles y la vigilancia de las vías nacionales. Partiendo de la jerarquización de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico del país, se comienza haciendo un seguimiento a las disposiciones constitucionales que regulan todo el tema de infraestructura vial.

- Artículo 2° de la Constitución Política (1991): bajo este artículo, se hace referencia a determinados fines esenciales, de los cuales se encuentra relación con el tema de infraestructura vial los que se señalan en la Tabla 2.

Tabla 2. Fines esenciales infraestructura vial bajo art. 2° Constitución (1991)

Objetivo	Descripción
Servir a la comunidad	Implica que el Estado a través de sus capacidades técnicas y financieras deberá garantizar las obras físicas y brindar el servicio necesario que permita el desplazamiento de manera cómoda y segura de los diferentes usuarios que se movilizan o desplazan por las vías de la nación.
Promover la prosperidad general	La infraestructura vial tiene un papel importante en el desarrollo de las dinámicas económicas y sociales para cada una de las familias en Colombia, puesto que garantizar la libre locomoción en condiciones óptimas permite que todos los habitantes puedan desarrollar sus actividades que son necesarias para mejorar la calidad de vida, en este caso se hace referencia al transporte de mercancías, desplazamiento al lugar de trabajo, a las instituciones educativas, a los puestos de salud, lugares recreativos, entre otras
Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	Esta reglamentación, está enfocada en torno a la administración, control y vigilancia de la infraestructura vial, se integran principios, derechos y deberes que la Constitución Política regula. En este caso de la infraestructura vial se desliga el principio de precaución, el cual, dentro de este contexto se comprende como la generación de obras con las respectivas indicaciones para prever o controlar el acaecimiento de accidentes de tránsito. En cuanto a derechos, se encuentra el derecho a la vida, la libre locomoción y el disfrute y goce de aquellos bienes de uso público como son las vías; de esta manera si se da cumplimiento a todo lo anterior se garantiza una movilidad segura en el que se preserven los bienes jurídicos tutelados de cada habitante en el territorio colombiano. Finalmente, los deberes se relacionan con las acciones que le merecen a la administración pública pues son quienes están investidos de la competencia para atender las necesidades identificadas en la infraestructura vial en la cual se garanticen los principios y derechos anteriormente descritos.

Fuente: constitución Política (1991)

Considerando el cumplimiento de dichos fines de manera integral, se puede lograr el manejo óptimo de la infraestructura vial del Estado.

- Artículo 24: bajo este artículo se establece que todos los habitantes en el territorio colombiano teniendo en cuenta las restricciones que disponga la ley, podrán circular de manera libre. En este contexto y para que la circulación sea libre, el Estado y las entidades encargadas en la materia, ya sea del nivel central o territorial, deberán generar

las condiciones necesarias que garanticen la libertad de transitar por las vías nacionales, esto es, que el estado del pavimento debe ser accesible para el desplazamiento de las personas y las mercancías, que las carreteras deben contar con todas las señalizaciones que exige la ley de tránsito y movilidad a nivel nacional y que a su vez estén libres de cualquier obstáculo que limite la actividad de desplazamiento en las diferentes vías del territorio nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Se precisa entonces que, desde la Constitución Política se producen las orientaciones a las entidades delegadas por el Estado, para que a través del desarrollo de obras públicas y la prestación de servicios se produzcan las condiciones necesarias para que la infraestructura vial cuente con los elementos técnicos indicados por la ley y así generar una circulación por el territorio nacional de manera libre por parte de todos los habitantes del país.

De igual forma, y desde el contexto legal, a continuación, se presentan otras normas que regulan los aspectos que se deben considerar dentro de la infraestructura vial.

- Ley 84 (1873): en el artículo 678 de este código se instaure que para utilizar y disfrutar de todas las infraestructuras construidas por el Estado, es decir para poder transitar, o desplazarse por las calles, puentes, ríos que corresponden a bienes de uso público, se deben regir por las determinaciones implantadas en ese código o por las que dispongan las normas; lo que significa que, todas las personas poseen la facultad de darles el uso para lo cual fueron creadas. Por lo tanto, cuando estos bienes de uso público, no se encuentren en las condiciones necesarias para la movilidad de personas y vehículos se perciben como un peligro inminente para la integridad física de conductores, peatones

y acompañantes. De esta manera al Estado le reviste la responsabilidad de que todos los elementos físicos y no físicos que facilitan la circulación de las personas deben encontrarse en estados tales, que permitan sufragar o responder al derecho de libre locomoción y la protección de los derechos a la vida y a la salud.

- La Ley 105 (1993): bajo su artículo 12 define como “infraestructura de transporte a cargo de la Nación aquella de su propiedad que satisface una función de carácter básico para poder integrar las zonas principales de producción y de consumo del territorio nacional, así como con otros países”. De igual manera, se señala bajo el mismo artículo que esa infraestructura está conformada por: las carreteras nacionales se caracterizan por volúmenes de tráfico superiores a las que sirven hasta el 80% de la red vial, las troncales de orientación dominante sur-norte que inician su recorrido en fronteras y terminan en el Caribe o en otras fronteras, las transversales que unen a las anteriores entre sí, las que unen las capitales de departamento con las dos anteriores, y las que se hayan construido con base en compromisos del Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros.

Así mismo, bajo el artículo 16° de la ley 105 (1993) se define la infraestructura departamental, como aquella que es propiedad departamental, así como las que son en la actualidad responsabilidad de nacional y que el Gobierno Nacional mediante convenios les traspase a los departamentos, las que intercomunican dos cabeceras municipales, y la porción del territorio que corresponde a vías interdepartamentales y que no conforman la red nacional.

En Colombia el marco legal del transporte está determinado por las leyes 105 (1993) y 336 (1996); la primera se conoce como “Ley del Transporte” y en ella se establece el

marco legal e institucional del transporte, mientras que la segunda es conocida como el “Estatuto Nacional del Transporte”, y define el marco reglamentario para la prestación del servicio.

La Ley 105 (1993) que establece disposiciones básicas en materia de transporte, redistribuye competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, además de que reglamenta el proceso de planeación en este sector, dio origen al Sistema Nacional de Transporte, estableciendo que el Ministerio de Transporte es la autoridad rectora de éste; además fijó los criterios y principios bajo los cuales debe regirse la actividad transportadora; y bajo el capítulo IV, artículos del 30 al 36 de la Ley 105 (1993) se aclaró el régimen para la adjudicación de concesiones y el establecimiento de peajes, las pautas para definir la red vial nacional y las especificaciones geométricas que debían usarse en la construcción de carreteras troncales y transversales. La ley 105 (1993) se normativizó sobre algunos aspectos a través de los Decretos 105 (1995) y Decreto 2263 (1995), y a pesar de las modificaciones de que ha sido objeto, mantiene su vigencia como base del transporte en el país.

- Ley 336 (1996) que adopta el estatuto nacional de transporte, unificó los criterios y principios para la regulación del transporte aéreo, marítimo, fluvial, masivo y terrestre. Bajo el artículo 8° de esta norma, se definió que las autoridades nacionales y regionales son las que tienen bajo su cargo la estructuración y supervisión de las labores transportadoras que se realicen en cada jurisdicción pertinente; y el Decreto Nacional 3083 (2007) reglamentó el artículo 3° de la Ley 336 (1996) . El sistema nacional de transporte lo integran las entidades de ese sector y otras entidades departamentales y

municipales vinculadas con el transporte. Esa categoría incluye entonces a las secretarías de obras y de infraestructura, así como oficinas de tránsito y transporte de las regiones. El espíritu de esa ley consistió en adjudicar al Ministerio de Transporte actividades para planear, coordinar y direccionar al sector, así como poner en cabeza de instituciones especializadas los temas regulatorios, de control y ejecución de las obras.

- Ley 769 (2002): bajo el artículo 7° de esta norma se estableció que las autoridades de tránsito deben garantizar la salvaguarda de los seres humanos y bienes materiales que sean desplazadas a través de las diferentes vías públicas del territorio nacional. Estas entidades ejercerán funciones regulatorias y sancionatorias, las cuales se orienten a prevenir y brindar asistencia de tipo técnico a los usuarios en la vía.

La protección que deben brindar los agentes de tránsito tiene que ver con bienes tangibles e intangibles, la alusión de este artículo tiene que ver con la asistencia técnica que brindan dichos agentes para regular que el comportamiento humano en el uso de las vías sea conforme a las disposiciones legales y las sanciones aplicables a aquellos actores que no cumplan con las ordenes establecidas. Son funciones que generan seguridad vial para los peatones, conductores, pasajeros y acompañantes.

De igual manera, bajo el artículo 3° de la Ley 769 (2002) se señala que las autoridades de tránsito son: i) Ministerio de Transporte; ii) Gobernadores y alcaldes; iii) Agencias de Tránsito en el ámbito departamental, municipal y local; iv) La Policía Nacional de Tránsito Urbano y de Carreteras; v) Inspectores de Policía y de Tránsito; vi) La

Superintendencia de Puertos y Transporte; vii) Las Fuerzas Militares; viii) Los Agentes de Tránsito y Transporte

Estas son las autoridades que tienen competencia para atender y regular las necesidades de movilidad en las diferentes vías nacionales y territoriales del país, esto implica que la prestación del servicio de vigilancia y control, así como la dotación de recursos que conforman la infraestructura vial en aras de garantizar que la red de vías cuente con los elementos necesarios para prevenir accidentes de tránsito y por supuesto la protección de los derechos y los bienes de tipo jurídico tutelados.

El artículo 7° de la ley 769 (2002), señala que el agente de tránsito aquel funcionario o persona civil a quien se le otorga autoridad para que regule la circulación de vehículos y peatones y vigile, controle e intervenga para que se cumplan las normas de tránsito y transporte en los distintos entes territoriales.

Si bien es cierto, los agentes de tránsito no se constituyen como agentes administrativos del Estado, pero cumplen un servicio público, lo cual implica que los daños generados como consecuencia de su incumplimiento operacional le otorgan una responsabilidad administrativa al Estado, que es quien debe encargarse de la regulación en cuanto a la circulación vehicular y peatonal. Por lo tanto, los agentes de tránsito son los encargados de vigilar y supervisar que la circulación vial se realice de manera adecuada, y son los responsables de efectuar las advertencias requeridas con relación a cualquier situación que pueda colocar la integridad física en riesgo por fallas en la infraestructura vial.

Por su parte, el artículo 112 de la ley 769 (2002), considera que las señales de tránsito están conformadas por señales reglamentarias, preventivas e informativas. Se

manifiesta de igual forma en este artículo que, las señales de prevención son las que le avisan o alertan al usuario de la presencia de un riesgo o el tipo de peligro a que corresponde. De igual manera, señala que el Código Nacional de Tránsito Terrestre instauró las dimensiones y particularidades que poseen las señales tanto reglamentarias como preventivas debido a su trascendencia.

Teniendo en cuenta lo señalado en esta norma, se debe manifestar que las entidades que se deben ocupar de la demarcación de las vías en el país son el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías, entidades que requieren tener en cuenta las especificaciones técnicas y normativas. La instalación de estas señales permite adoptar una conducta necesaria para una correcta movilidad de los actores viales (conductores, pasajeros y peatones) a partir de la información que reflejan estos signos distintivos, los cuales permiten el robustecimiento de una correcta aplicación de la infraestructura vial. En el caso contrario revestiría las causas que atribuyen responsabilidad extracontractual del Estado debido a que se omiten tales funciones.

- Ley 1682 (2013): en su artículo 4°, se discriminan los elementos que integran la infraestructura vial como son: (i) La red vial de transporte terrestre automotor con zonas de exclusión; (ii) Los puentes construidos sobre los accesos, (iii) Los viaductos, túneles, puentes y accesos a las vías terrestres; (iv) Los puertos marítimos y fluviales y sus vías y canales de acceso; (v) Los ríos, mares y canales de aguas navegables; (vi) Las líneas férreas; (vii) Infraestructura logística especializada; (viii) La infraestructura aeronáutica y aeroportuaria; (ix) Los sistemas de transporte por cable; (x) La

infraestructura urbana que soporta sistemas de transporte público y (xi) Redes inteligentes de transporte.

Estos son los elementos integrantes de la infraestructura vial según las normas sustanciales en Colombia, sin embargo para efectos del presente estudio, se hace necesario advertir que solamente se hará un enfoque sobre el primer elemento referido a la red vial de transporte terrestre, es decir sobre la red de vías pavimentadas y no pavimentadas por donde circulan los peatones por cuenta propia, los conductores en medios de transporte particular y colectivo y los conductores de carga que movilizan mercancías de la canasta familiar mediante un gran flujo de ingresos y salidas.

De esta forma, el análisis jurisprudencial realizado por el Consejo de Estado estará enfocado en la responsabilidad extracontractual por falla de la infraestructura vial respecto de la red de vías de transporte terrestre del país en las cuales se desplazaban peatones, motociclistas, ciclistas y conductores de carros particulares o de mercancías.

En la Tabla 3 se presenta la síntesis sobre la regulación aplicable en lo relacionado con el transporte terrestre.

Tabla 3. Legislación aplicable en la regulación del transporte terrestre

Número o nombre de la norma	Aspectos que regula aplicables al proyecto
Ley 105 de 1993	Fija disposiciones básicas en materia de transporte, redistribuye competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales y reglamenta la planeación de ese sector. Determina quiénes integran el sector y el sistema nacional del transporte y sus correspondientes funciones.
Decreto 2263 de 1995	Por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995.
Ley 336 de 1996	Por la cual se unifican los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte

Número o nombre de la norma	Aspectos que regula aplicables al proyecto
	Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre y su operación en el Territorio Nacional.
Decreto 192 de 2000	Por el cual se reglamenta la Ley 336 de 1996.
Ley 769 de 2002	Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones
Ley 903 de 2004	Por la cual se hacen algunas modificaciones a la Ley 769 de 2002.
Ley 1005 de 2006	Por la cual se adiciona y modifica el código nacional de tránsito terrestre Ley 769 de 2002.
Decreto 3083 de 2007	Por el cual se reglamentan el artículo 39 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el artículo 3° de la Ley 336 de 1996.
Decreto 3422 de 2009	Por el cual se reglamentan los sistemas de transporte públicos de conformidad con la ley 1151 de 2007.
Decreto 2297 de 2015	Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 3, Título 1, Parte 2, Libro 2 del Decreto número 1079 de 2015, en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo.
Ley 2033 de 2020	Por medio de la cual se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso.

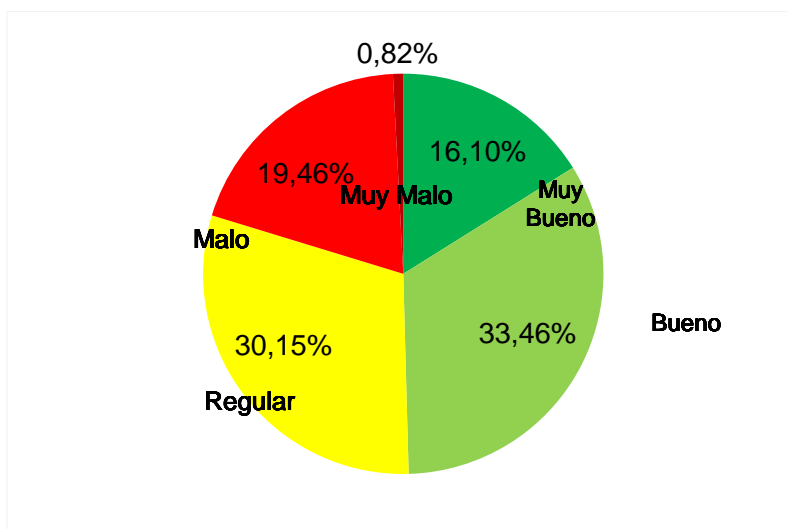
Nota: elaboración propia.

1.3. Condiciones Actuales de la Infraestructura de Vías en el País

Teniendo en cuenta que ya se estableció que el enfoque de análisis de la responsabilidad extracontractual por fallas en la infraestructura vial se basaría en las condiciones de la red de las diferentes carreteras nacionales, INVÍAS (2021) presenta un balance referente a las vías tanto pavimentadas como no pavimentadas durante el segundo semestre de 2021. En este informe, se señala que únicamente el 16,10% de redes pavimentadas se encuentra en muy buen estado, las cuales corresponden a 1.423,31 kilómetros de todas las carreteras pavimentadas en el territorio nacional. A su vez, las

carreteras que están en buen estado corresponden a un 33.46% que proporcionalmente equivalen a 2.957,69 kilómetros. En cuanto a las carreteras pavimentadas que se encuentran en estado regular, debe decirse que están integradas por un porcentaje del 30.15%, que equivalen a 2.664,49 kilómetros; mientras que las vías en mal estado corresponden a un porcentaje del 19.46% que representan 1.719,82 kilómetros; y aquellas que se encuentran en estado muy malo se establece en un porcentaje del 0.82% equivalentes a 72,88 kilómetros (INVÍAS, 2021), como se puede observar en la Figura 1 a continuación.

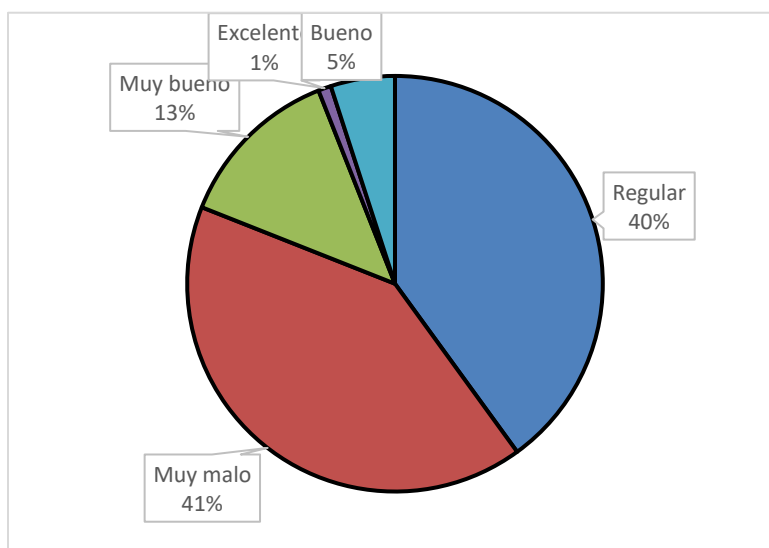
Figura 1. Estado de la Red Vial Pavimentada - II Semestre 2021



Fuente: INVÍAS (2021)

En cuanto a las vías sin pavimentar según el reporte de INVÍAS (2021), representaron 2.103,27 kilómetros de los cuales el 0.70% se encuentra en muy buen estado, el 12.72% en buen estado; mientras que el 39.94% son vías en estado regular, el 41.58% corresponde a vías en mal estado y el 5.06% en muy mal estado del total de la red vial como se refleja en la Figura 2.

Figura 2. Estado de la Red Vial Pavimentada - II Semestre 2021



Fuente: INVÍAS (2021)

Con estas medidas de la red vial pavimentada y no pavimentada en las diferentes vías cuyo manejo le corresponde al Ministerio de Transporte y a INVÍAS, queda claro que cerca del 50% son vías en estados regulares/malas en cuanto a condiciones de movilidad en el país; es decir, son vías que poseen un deterioro avanzado, y que posiblemente son carreteras que no cuentan con los elementos técnicos que exige la ley para garantizar el desplazamiento seguro de peatones, conductores, pasajeros, acompañantes, posibilitando que se presente un margen de ocurrencia bastante importante de accidentes de tránsito.

Como se mencionó previamente, un caso crítico dentro de las anteriores estadísticas es el relacionado con la denominada Ruta del Sol; la desatención de la que ha sido objeto esa obra de infraestructura, desarrollada mediante la modalidad de alianzas público privadas de cuarta generación, ha llevado a que sea prácticamente intransitable, a pesar de que pudiera ser una alternativa que podría disminuir tanto los tiempos como los costos para movilizarse desde el centro hacia la zona norte del país y para transportar carga tanto de importación

como de exportación. Es tal la gravedad del mantenimiento que, como lo registra el gremio de transportadores, el mal estado de las carreteras y los resaltos están facilitando los robos a los transportistas, dado que los delincuentes aprovechan los huecos y los resaltos para obligar a los conductores a reducir la velocidad, lo que les da la oportunidad de asaltarlos (Colfecar, 2023).

En definitiva, a través de este capítulo se pudo establecer el alcance que posee la infraestructura vial, los elementos y características que la conforman, y fundamentalmente se pudo determinar la posición de garante que tiene el Estado sobre las condiciones en la red vial del país, que para efectos de esta investigación se enfoca solamente en las carreteras que son jurisdicción del Ministerio de Transporte e INVIAS, ya que, el fenómeno de accidentalidad en el país se produce a mayor escala en estos escenarios.

2. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO

Este no es un tema nuevo en el contexto jurídico del país, sin embargo, es fundamental analizarlo en relación con las condenas que ha recibido el gobierno nacional por la falta de planes de prevención que permitan anteponerse a situaciones previsible que afectan gravemente los recursos públicos que podrían ser distribuidos para el fortalecimiento de la infraestructura vial, pedagogía, señalización, despeje de obstáculos, entre otras situaciones que son indispensables para garantizar la movilidad vehicular y peatonal por las vías nacionales en el territorio colombiano.

En este caso, para comprender los parámetros e interpretaciones que el Consejo de Estado en su Sala Administrativa y de lo Contencioso Administrativo ha establecido en sus diferentes sentencias sobre la responsabilidad extracontractual por falla en el servicio a causa de la falta de condiciones mínimas que establece la ley que la infraestructura debe reflejar para garantizar una movilidad segura y cómoda a todos los usuarios, es indispensable identificar los elementos que configuran este tipo de responsabilidad que producen una alza en la accidentalidad en el territorio nacional. Por lo tanto, en este capítulo se describe a nivel general la responsabilidad por falla en el servicio, se examinan los elementos que la configuran: la conducta activa, el daño antijurídico y el nexo causal de acuerdo con los términos y realidades actuales que presenta la infraestructura vial en Colombia.

2.1. Naturaleza Jurídica de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia

La responsabilidad del Estado está fundamentada en el Art 90 de la Constitución Política (1991), que define los dispositivos o sistemas para la salvaguarda y cumplimiento de los derechos. En este artículo se establece que el Estado debe responder a nivel patrimonial por todos los daños antijurídicos que le son atribuidos y que son causados por acción u omisión por parte de todas las autoridades o servidores públicos. Señala también que, en caso de que el Estado sea condenado a efectuar una reparación patrimonial por algún daño a causa de una conducta dolosa o gravemente culposa por parte de un servidor público, éste deberá responder con su patrimonio.

Cabe señalar además que la responsabilidad extracontractual del Estado se presenta cuando éste, en la realización de sus funciones por fuera de las obligaciones de un contrato estatal, comete por acción u omisión daños a: patrimonio, bienes, salud, trabajo, libertad, la vida, condiciones humanas, etc., de los asociados, quienes son administrados por éste y esperan un tratamiento especial y equitativo para la satisfacción de sus necesidades.

Los organismos del Estado encargados de la dirección pública son órganos, instituciones o entidades territoriales; según Arbeláez (2020) dentro de esos organismos están los establecimientos públicos, las sociedades de economía mixta, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, las empresas industriales y comerciales, las empresas sociales, los institutos de ciencia y tecnologías, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las sociedades estatales, las agencias y las autoridades oficiales.

Tales organismos tienen, entre otras obligaciones y funciones, ejecutar actos diseñados por la administración estatal con el fin de mantener el orden y la armonía comunitarias.

El fundamento constitucional correspondiente lo establece el artículo 2 de la Constitución Política (1991), el cual establece los fines esenciales del Estado que se deben ejecutar por medio de las instituciones previamente enumeradas, de acuerdo con sus competencias y a través de la figura de la delegación, por medio de la cual facultan a otras instituciones o funcionarios públicos para que en su representación lleven a cabo los distintos planes de desarrollo para los diversos sectores del país; en la realización de dichas actividades pueden surgir situaciones que pueden afectar a una persona o sus familiares bien sea a nivel material o inmaterial. Desde esta perspectiva, el Estado debe responder por los daños que se causen o generen por acciones, omisiones y hechos, y que los asociados no están dispuestos a soportar legalmente.

Cabe señalar entonces que la responsabilidad en términos generales puede recaer en todo aquel que le cause un daño a otro, y además que está obligado a repararlo. De igual forma, esa responsabilidad puede ser de tipo penal o civil, además de que la responsabilidad puede recaer en una persona natural o jurídica y sumado a ello existen otras responsabilidades como la política, la fiscal, y la disciplinaria (Irisarri, 2000).

Así mismo, bajo los artículos 2°, 6°, 13° y 94° de la Constitución Política (1991) se establecen los fundamentos de la responsabilidad del Estado; y también se constituyen como base de responsabilidad del Estado todos los tratados que suscribe el Estado colombiano en virtud del artículo 93 la Constitución (1991). Ese artículo establece que todo tratado sobre

materia de derechos humanos que sea ratificado por Colombia tiene carácter vinculante y hacer parte del bloque constitucional; es decir que el Estado a través de sus hechos, acciones, omisiones, operaciones y demás actos que puedan quebrantar un derecho humano, entra a regular esa situación.

2.2. Elementos constitutivos de responsabilidad extracontractual estatal en Colombia

A fin de que se pueda configurar la responsabilidad extracontractual, se deben generar elementos como: actuación de la administración, Daño o Perjuicio y Nexo Causal, los cuales se describen a continuación.

2.2.1 Conducta Activa u Omisiva

Las actuaciones de la administración se pueden expresar a través de diversos actos como: actos administrativos, contratos públicos, omisiones, vías de hecho, operaciones y hechos de la administración.

Bajo el contexto de responsabilidad la conducta omisiva corresponde a una falla presunta, que surge en las labores donde debido al riesgo que provoca su ejecución, conllevan más factibilidades de que se presente una falla en el servicio; y para casos donde la víctima o el perjudicado estén en mayores problemas para certificar una de las factibles causas de fallas administrativas. Para el caso de estudio podría generarse por falta de mantenimiento de la malla vial, la demarcación y señalización, la prestación del servicio de los agentes de tránsito y transporte y demás especificaciones técnicas que exige la ley para garantizar la circulación de personas y mercancías.

2.2.2 Daño o perjuicio antijurídico.

Este concepto, según lo señalado en la Sentencia de la Sección Tercera E No. 19360 proferida por el Consejo de Estado (2011), no se encuentra establecida en la Constitución Política ni en la legislación, sino en la doctrina española; además, en dicha sentencia se señala que especialmente esta definición la efectúa el docente Eduardo García de Enterría, y también se menciona que este concepto ha sido descrito en diversas sentencias desde 1991 hasta períodos actuales. En dicha sentencia se manifiesta que el daño antijurídico corresponde al daño causado a un individuo, quien no tiene el deber jurídico de tolerarlo. De igual manera, trata sobre la imputabilidad, la cual corresponde a la adjudicación a nivel jurídico que se le realiza a la entidad estatal por el daño antijurídico que soporta un individuo, y por el cual en un principio debería ocuparse, bajo cualquier tipo de imputación de responsabilidad que se le asigne; y para el caso de estudio, por falla en el servicio o por riesgo excepcional y menoscabo especial.

De igual manera, con relación al daño antijurídico, en el Expediente 22464 del Consejo de Estado (2012) se señala que el precedente de la jurisprudencia constitucional establece que la antijuridicidad del daño no está determinada por el carácter lícito o ilícito de la conducta haya desplegado Administración; en cambio, lo está por la disposición de la víctima a soportar ese daño. Así mismo, el daño antijurídico con base en la consideración de que la persona que lo sufre no está en la obligación de soportarlo, corresponde a otra manera de formular el principio constitucional que determina que la igualdad frente a las cargas públicas es base de la actividad de la administración estatal.

De acuerdo con estos presupuestos jurisprudenciales se infiere que el daño o perjuicio antijurídico conforma todos aquellos pesos o imposiciones a los cuales no se encuentran forzados de aguantar los administrados, esto es, que dentro del aparato jurídico colombiano, existen algunas excepciones normativas que permiten soportar ciertas cargas a los administrados; pero que, en el caso de los accidentes de tránsito dichas excepciones no se encuentran incluidas, implicando entonces que los daños generados a las víctimas en las vías nacionales por razones externas, es decir, por fallas en la infraestructura representa un daño antijurídico para quienes demuestren ser víctimas por dichas condiciones.

El concepto de daño antijurídico se basa en la idea de que un daño solo es considerado como tal si se produce un incumplimiento de la ley. Sin embargo, este concepto puede ser demasiado estricto, ya que no siempre es necesario incumplir una norma para causar daño a otro ser humano o al medio ambiente. Por ejemplo, el uso de detergentes de uso doméstico no está prohibido por ley, pero sí puede conllevar un deterioro del entorno (Rueda, 2016). Además, hay algunos casos en los que las normas ambientales permiten cierto grado de contaminación, lo que significa que ciertos daños al medio ambiente son considerados como legítimos. Por ello, no toda lesión o daño deviene *per se* antijurídico. Aunque, si existe el propósito de implicar al Estado, se requiere analizar la situación teniendo en cuenta lo estipulado bajo el artículo 90 de la Constitución (1991), es decir que, con la acción o falta de esta, ha sido generado un daño antijurídico y se le puede imputar a la entidad que ha sido demandada.

Se considera bajo estas afirmaciones que, en el caso que se pueda demostrar la relación intrínseca entre el daño recibido a los conductores, pasajeros y peatones en las

diferentes vías nacionales a causa del incumplimiento de las funciones de entidades como el Ministerio de Transporte, INVIAS, Policía Nacional, todas estas entidades que hacen parte del nivel central del Estado, están facultadas para desplegar acciones de monitoreo de un sistema de seguridad vial sostenible.

2.2.3 Nexo causal.

El nexo causal se entiende como el enlace entre una falla en el servicio con el daño causado. En los casos de responsabilidad objetiva, el vínculo existe entre la conducta y el daño. El vínculo causal es indispensable ya que la conducta del demandado debe ser la causa directa, necesaria y determinante del daño. Por lo tanto, según Patiño (2008, p. 193), el nexo causal se comprende como el vínculo requerido entre el hecho que produce el daño y el daño comprobado; es decir, de acuerdo con Pastrana (2018, p. 10) corresponde a la unión o vínculo entre la actuación o falta de la gestión pública y el daño o perjuicio que se puede producir durante la práctica administrativa.

Es requisito indispensable para que sea viable una indemnización por el surgimiento de responsabilidad civil, según lo señala Esparza (2015, p. 10) la presencia de un vínculo o nexo causal entre la actividad que realiza una persona bien sea a nivel activo u omisivo.

De esta forma, el nexo causal corresponde al comprometido vínculo producto de los actos o carencias de actuación por parte de los servidores públicos responsables, se considera como la causa directa y concluyente para que se perpetre el daño, en relación con temas de responsabilidad objetiva y el perjuicio provocado por dichos actos (Pastrana, 2018, p. 11)

En términos generales, la víctima de un accidente de tránsito en vías nacionales que alegue responsabilidad extracontractual del Estado debe probar la existencia entre la

conducta activa u omisiva y el daño o perjuicio antijurídico causado; es decir, que la herida o fallecimiento de los usuarios involucrados en un siniestro es producto de la falta de cuidado del Estado y sus instituciones que son quienes tienen bajo su cargo la infraestructura vial, en este caso en concreto el de circulación terrestre.

2.3. Criterios de imputación

Para comprender los fundamentos concernientes a la responsabilidad del Estado, se debe acudir inicialmente a lo señalado bajo el artículo 2° de la Constitución (1991), donde se manifiesta que dentro de los objetivos fundamentales del Estado se encuentran: ayudar a la comunidad, fomentar el bienestar, asegurar el cumplimiento de principios, derechos y deberes que se encuentran estipulados dentro de la misma Constitución; e igualmente respaldar la vida en común y la validez de una reglamentación equitativa. De igual manera, bajo el artículo 2° de la Constitución (1991) se establece el compromiso que tiene toda autoridad del Estado para brindar amparo a todas las personas residentes en Colombia, tanto en su vida, como en la honra, los bienes, las creencias y, en general, todo derecho y libertad.

Así mismo, el artículo 90 de la Constitución Política (1991) alude al fundamento de la responsabilidad cuando estipula que el Estado debe responder con su patrimonio por aquellos daños antijurídicos que se le imputen, ya sea por acción o por omisiones de las autoridades estatales.

Por lo tanto, según se señala la Sentencia 10948 emitida por el Consejo de Estado (1999), bajo estas normas se incluye la base en la que se fundamenta la imputación de la responsabilidad patrimonial estatal, como quiera que la obligación de restauración o

reparación emerge cuando se ha provocado un daño antijurídico, como generador de responsabilidad.

Por otro lado, la demanda o exigencia de legitimidad o ilegitimidad de dolo o de culpabilidad, se modificó cuando se traspasó el fundamento de la responsabilidad de la ilegitimidad de la conducta al propio daño, como es explicado en la Sentencia 10948 emitida por el Consejo de Estado (1999) donde se señala que la pérdida de relevancia de la calificación de la actuación dañosa como lícita o culpable en la responsabilidad del Estado se fundamenta en el hecho de que, si todos se benefician de las funciones administrativas, también todos deben asumir los perjuicios que estas puedan causar. En consecuencia, el fundamento de la responsabilidad del Estado se ha desplazado de la ilicitud de la conducta causante del daño a la antijuridicidad del mismo.

El daño antijurídico involucra el concepto de responsabilidad objetiva, y se preservan los demás sistemas de atribución de responsabilidad. Por lo tanto, la antijuricidad no se analiza desde el punto de vista de aquella persona que provoca el daño, como es generalmente, y teniendo en cuenta que aquel que se acusa, que la conducta se considere culposa viola alguna norma o pase por alto un derecho de forma anticipada; puesto que, si el servidor público actúa conforme a las normas, no se define responsabilidad a pesar de que se generara daño, según el principio de antijuricidad subjetiva.

Según el artículo 90 de la Constitución (1991) la antijuricidad desde el punto de vista del perjudicado significa que si no hay una reglamentación que imponga la obligación de aguantar las consecuencias del daño, el encargado de la responsabilidad, así sus actos estén conforme a derecho, corresponde a la antijuricidad objetiva la que integra el fundamento del

daño generado a la(s) víctima(s) que instaura el elemento esencia de responsabilidad patrimonial estatal.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo instaurado en el artículo 90 de la Constitución (1991) dentro de las denominaciones jurídicas relacionadas con las imputaciones de daño o perjuicio al Estado se encuentran: sus atribuciones ilegales, sus omisiones, culpa particular de un servidor referente al servicio, quebrantamiento del principio de igualdad ciudadana en cuanto a carga pública, riesgo excepcional provocado por éste, transgresión de principios de equidad y de justicia, etc. Estas formas de denominaciones se encuentran definidos en la teoría de la falla en el servicio, falla presunta en el servicio, riesgo excepcional y daño especial; de tal manera que el Estado se debe ocupar en aquellos casos que: i) de manera directa genere un daño al ambiente; ii) si un tercero genera un daño al ambiente que le pueda ser endilgado al Estado.

La falla en el servicio, por lo tanto, según se establece en la Sentencia 52001-23-31-000-1999-000518-01 (20750) emitida por la Sala Contenciosa Administrativa Sección Tercera (2011), es por excelencia el mecanismo más idóneo para fijar la responsabilidad patrimonial del Estado, de índole extracontractual.

Por lo tanto, de acuerdo con lo señalado por Ballesteros, Arciniegas & Alarcón (2017) la jurisprudencia del Consejo de Estado le ha otorgado la denominación de imputación de falla en el servicio como se señala a continuación.

El título de imputación de falla en el servicio se otorga a partir de los criterios tradicionales de responsabilidad subjetiva por omisiones administrativas, como, por ejemplo, donde se atribuye al Estado la responsabilidad

patrimonial y consecucionalmente la indemnización de los perjuicios causados (Ballesteros, Arciniegas, & Alarcón, 2017, p. 7).

Por otra parte, Navarrete (2016, pp. 9,10) señala que la distinción entre la responsabilidad civil extracontractual directa e indirecta se traduce en que la primera está definida por una conducta de tipo positivo, es decir a través de una actuación; mientras que la segunda, o aquella que se presenta por conductas omisivas, lo cual significa que el daño se generó por no cumplir o no prestar atención al vigente vínculo jurídico de supervisión y prevención personal. Entre tanto, la responsabilidad civil extracontractual indirecta se divide en diversas teorías de responsabilidad, y en todas aquellas se presenta una manipulación en relación con lo que provoca o causa el daño, la cual se puede generar a través de otra persona, o aún, a través de cosas tanto animadas como inanimadas.

En la responsabilidad civil extracontractual por el hecho ajeno, la persona que debe indemnizar el daño causado por otra es la que tiene la obligación de guarda y cuidado de ella. Esta obligación puede ser de origen legal, como en el caso de los padres con sus hijos menores de edad, o contractual, como en el caso de los empleadores con sus trabajadores. Para que la acción de responsabilidad civil salga adelante, el demandante debe probar que el daño fue causado por el dependiente, que existía una relación de dependencia entre las personas, y que el daño fue causado por la relación de dependencia (Guerrero, 1973).

Para determinar la responsabilidad del Estado el proceso es bastante parecido al método que se aplica para calificar la responsabilidad de los particulares, excepto que el sustento constitucional del deber de restauración o reparación, es su labor o actividad. Se le puede ajustar un método combinado de responsabilidad, entendiendo que en relación con la

responsabilidad de la administración se debe considerar el concepto de falla en el servicio, falla presunta y responsabilidad objetiva.

Por otra parte, por los daños ocasionados a causa de faltas de mantenimiento de la infraestructura vial se pueden presentar demandas debido a la posibilidad de fallas en el servicio. Con relación a la aplicación de la imputación del Riesgo Excepcional, este aspecto se explica en la radicación No. 76001-23-31-000-1994-02680-01(18940) emitida por el Consejo de Estado (2011) donde se señala que el régimen de imputación del riesgo excepcional se fundamenta en el concepto de daño antijurídico, previsto en el artículo 90 de la Constitución Política. Esto se debe a que el daño antijurídico implica una lesión a un bien jurídico tutelado, y el titular de ese bien no está obligado a soportar el daño, ya que ello sería injusto.

De igual manera, se manifiesta en la radicación No. 76001-23-31-000-1994-02680-01(18940) emitida por el Consejo de Estado (2011, p. 1), que la imputación del riesgo excepcional tiene que ver con una reglamentación objetiva de responsabilidad, donde le compete a la administración procurar que se le exima de responsabilidad y la exigencia de evidenciar la ausencia de nexo de causalidad en razón de que se haya presentado una causa extraña.

En cuanto al daño especial, este tipo de responsabilidad parte de la existencia de un daño que es anormal debido al rompimiento del derecho de igualdad de los administrados frente a las cargas de la administración pública en desarrollo de sus actividades lícitas.

El daño se considera anormal o especial cuando implica una carga adicional que el administrado normalmente no está obligado a soportar. Esta teoría descansa en el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y las cargas públicas; por ello, cuando este principio

se rompe, es necesario restablecerlo a través de la indemnización de los perjuicios causados (Jiménez & Cubides, 2017).

Como lo indican Mahecha y Pedraza (2021), se trata más de una igualdad, de una proporcionalidad de las cargas asumida ante el Estado por los administrados; es por eso cuando si se genera un daño calificado el afectado no es indemnizado, esa persona estaría asumiendo una carga pública superior a la que está obligada de acuerdo con lo que se señala como deber de las personas y de los ciudadanos. De acuerdo con el Proceso No. R-9231. No. Interno: 14654 emitido por el Consejo de Estado (2003), en el caso del daño especial, la actividad en sí misma no resulta peligrosa, mientras que, en la aplicación del riesgo excepcional, corresponde a la labor ejercida por el Estado la que pone en situación riesgosa a la persona, por lo que impone un peso u obligación que no tiene por qué resistir.

En el daño especial, el fundamento de la responsabilidad del Estado se sustenta en el hecho de que el daño sufrido se deriva de la actividad riesgosa creada por la administración, la cual es imputable a la administración. En el daño antijurídico, la actividad lícita ejercida por la administración rompe con el principio de igualdad frente a las cargas públicas y lesiona los intereses del administrado (Proceso No. R-9231. No. Interno: 14654, 2003).

A manera de conclusión o resumen de estos conceptos, se puede decir que la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial son tres de los títulos de imputación de la responsabilidad extracontractual estatal. La falla del servicio es cuando el Estado incumple con una obligación legal o reglamentaria que le impone una carga, lo que causa un daño a un particular. El riesgo excepcional es cuando el Estado realiza una actividad que crea un riesgo grave e inusual para la comunidad, lo que causa un daño a un particular. A su vez, el daño

especial es cuando el daño causado es anormal y no se puede evitar, lo que genera un desequilibrio en la carga pública.

Estos tres títulos de imputación permiten a las personas que han sido perjudicadas por el Estado reclamar una indemnización. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la responsabilidad del Estado no es automática y que las personas deben cumplir con ciertos requisitos para ser elegibles para una indemnización.

3. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS GENERADOS DEBIDO A FALLAS EN INFRAESTRUCTURA VIAL

En consideración a la conceptualización sobre responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio y el panorama general de la infraestructura vial en Colombia, es oportuno para dar respuesta a la pregunta del problema planteado en esta investigación, analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado referente al tema, puesto que se reconoce que el derecho no es estático y que el comportamiento social demanda nuevas alternativas de regulación las cuales se hacen exigibles en el tiempo.

De esta manera, cabe anotar que según Santaella (2016) citando a López (2006) se debe efectuar un mecanismo metodológico que posibilite agrupar de manera racional un conjunto de determinaciones judiciales desde la identificación de un problema jurídico concreto para establecer las respuestas dadas por la jurisprudencia en un tiempo definido, a fin de poder dar una aplicación correcta dentro del caso de estudio a la jurisprudencia relacionada, las cuales hacen alusión a un análisis de la jurisprudencia, para su acertada utilidad en cada caso concreto (Gómez, 2021).

Por lo tanto, se debe tener en cuenta que esa línea jurisprudencial está integrada por tres clases de jurisprudencia, las cuales se señalan a continuación.

- Línea jurisprudencial Fundadora: corresponde a los desarrollos jurisprudenciales proferidos desde la aplicación de la Constitución Política (1991) y también a los precedentes del tema, que para el caso de estudio el enfoque será direccionado a la falla del servicio.

- Línea jurisprudencial Unificadora: corresponde a la jurisprudencia verificada en distintas épocas por la Sala. Para el caso de esta investigación, corresponde a la jurisprudencia encargada de dejar claros los criterios de configuración de responsabilidad extracontractual imputable al Estado por fallas en el servicio referidas específicamente a la infraestructura vial.
- Línea jurisprudencial Arquimédica: corresponde a la jurisprudencia sesgada o tendenciosa. A través de esta jurisprudencia se establece una postura actualizada con relación a las controversias que en este caso genera el problema jurídico referente a la responsabilidad extracontractual del Estado por la falla en el servicio en temas de infraestructura vial.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, a continuación, se observa un análisis argumentativo de las jurisprudencias desarrolladas por el Consejo de Estado desde 1991 hasta la actualidad en el que se evidencien los criterios utilizados por este tribunal de cierre en la jurisdicción administrativa y de lo contencioso administrativo.

Para este análisis se tuvo en cuenta la clasificación sugerida por López (2009) que distingue entre sentencias no importantes y sentencias importantes o sentencias hito. Estas últimas pueden clasificarse como tales por varios factores, como el hecho de ser fundadoras de línea, consolidadoras de línea, modificadoras de línea jurisprudencial, reconceptualizadoras de línea, o dominantes. Las primeras son las que fueron emitidas durante la fase inicial de funcionamiento de la Corte, por lo que contienen fundamentos relacionados con los derechos fundamentales. A su vez, las sentencias hito-consolidadoras de línea corresponden a través de las cuales la Corte ha buscado definir una subregla de

derecho, por lo que permite decantar un balance más complejo que el definido por las sentencias fundadoras.

Entre tanto, por medio de fallos modificadores por vía jurisprudencial la Corte introduce revisiones a una línea jurisprudencial, con base en teoría o interpretación nueva por medio de la cual se desarrolla una reconstrucción de conceptos de la *ratio decidendi* presente en fallos precedente. Por último, las sentencias dominantes son las que contienen criterios vigentes y dominantes, que le permiten a la Corte Constitucional resolver un conflicto de intereses o posiciones presente en un escenario constitucional específico (López, 2009).

Así mismo, se tiene en cuenta que el sistema de fuentes en Colombia está acorde a la doctrina de la Pirámide de Hans Kelsen (Bluhum, 2016). En el ordenamiento jurídico colombiano, la Constitución Política es la norma suprema, de la que derivan todos los demás actos jurídicos, como las leyes, los decretos y los actos administrativos. Además, la jurisprudencia, como la forma de manifestación de los jueces, también tiene un papel importante en la interpretación y aplicación del derecho.

En efecto, el sistema de fuentes de derecho en Colombia lo conforma en primer lugar la Constitución Política (1991); los tratados internacionales ratificados por Colombia también tienen rango constitucional, siempre que no sean incompatibles con la Constitución. En segundo lugar, se encuentran las leyes, que deben ser conformes a la Constitución y a los tratados internacionales. En tercer lugar, se encuentran los precedentes judiciales, que son las sentencias dictadas por los tribunales y que sirven de guía para la interpretación y aplicación del derecho (Bluhum, 2016).

El precedente judicial tiene carácter obligatorio por cuatro razones. Primero, porque respeta el principio de igualdad, que exige que los casos iguales se resuelvan de la misma manera. Esto es un derecho constitucional propio de una democracia. Segundo, el precedente judicial limita la creación judicial del derecho, al constreñir a los jueces a respetar la subregla de una decisión anterior, salvo en circunstancias excepcionales. Tercero, el precedente judicial permite una evolución secuencial del ordenamiento jurídico, al proporcionar un marco de referencia para la resolución de casos futuros (Carrillo, 2022). La cuarta razón es la garantía de la seguridad jurídica y del principio de la confianza legítima, para lo que se requiere coherencia y estabilidad de las normas relativas a la aplicación del derecho en casos específicos.

La *ratio decidendi* es la fracción motiva de la sentencia, es decir la razón para decidir, es la causa primordial de la sentencia, se encuentra relacionada directamente con la parte resolutive. Sin la proporción motiva, el dictamen o resolución no tendría ninguna validez; la *ratio decidendi* conforma toda la información que se requiere para llegar a una resolución u *obiter dicta*. (León, 2018).

Mediante sentencia T-292 emitida por la Corte Constitucional (2006), se señaló que a nivel constitucional y con base a la perspectiva vertical el uso de los precedentes, posee particularidades como: i) Inexequibilidad: para lo cual el juez debe aplicar la *ratio* en los casos en que las determinaciones discrepen la *ratio decidendi* constitucional; ii) Exequibilidad: en estas sentencias el juez no pueda del entendimiento o comprensión que ha sido establecida por la Corte para tomar su determinación; iii) precedentes relativos a tutela: en estos casos el juez se ve forzado a aceptar el precedente para garantizar el poder ingresar

a la administración de justicia sobre una base de igualdad, a menos que explique de forma razonable su criterio, con lo cual debe sustentar que el precedente va en contra de lo establecido por la Constitución.

El derecho colombiano “*tiene la estructura y los fundamentos de un sistema de derecho continental*” (Bernal C. , 2018, p. 17) lo que supone notorias diferencias con el derecho anglosajón, en donde el precedente jurisprudencial se comporta como un pilar fundamental; sin embargo, según López (2009), en consideración del dinamismo del derecho se ha ido fortaleciendo y consolidando la aplicación de las sentencias judiciales como precedente, a lo largo de diversas fases.

La posición contraria a la jurisprudencia del legalismo francés, según la describe López (2009) empieza sus matices con nuevos conceptos; el primero se denomina “*jurisprudence constante*” y el segundo español la “*doctrina legal*”, Ello se debió a que en el continente europeo la práctica llegó a demostrar que no siempre era posible solucionarlo con base en la ley, debido a que se presentaban vacíos y resultaba inviable que el legislador estuviera en capacidad de prever absolutamente todo.

3.1. Análisis Estático y Dinámico de la Jurisprudencia

El análisis estático y dinámico de la jurisprudencia son dos enfoques diferentes para estudiar las decisiones judiciales. Ambos enfoques son importantes para la interpretación de la ley y para la resolución de casos.

El análisis estático de la jurisprudencia se refiere al estudio de las decisiones judiciales pasadas para determinar su significado y aplicación en el presente y se centra en los hechos del caso, los argumentos de las partes y la decisión del tribunal. El análisis estático se basa en el estudio aislado de cada sentencia para extraer los elementos esenciales y se utiliza para interpretar la ley y para resolver casos que son similares a los que han sido decididos por el tribunal en el pasado y proporciona un marco para interpretar la ley. Al estudiar las decisiones judiciales pasadas, se puede determinar el significado de las leyes y cómo deben aplicarse. El análisis estático también ayuda a resolver casos que son similares a los que han sido decididos por el tribunal en el pasado, dado que permite analizar la *ratio decidendi* que puede aplicarse a casos específicos (López, 2009).

A su vez, el análisis dinámico de la jurisprudencia, por su parte, se refiere al estudio de las decisiones judiciales pasadas para determinar su significado y aplicación en el contexto actual; este tipo de análisis se centra en los cambios sociales, económicos y políticos que han ocurrido desde que el tribunal tomó la decisión. El análisis dinámico se utiliza para adaptar la ley a los requisitos y exigencias cambiantes que se presentan en la sociedad. Al estudiar tanto cambios sociales, económicos como políticos que han ocurrido desde que el tribunal tomó la decisión, se puede determinar si la decisión sigue siendo válida en el presente. El análisis dinámico también ayuda a resolver casos nuevos y desafiantes.

De acuerdo con López (2009), el análisis dinámico de una línea jurisprudencial está guiado por las sentencias hito, las cuales pueden derivar su importancia de algunos factores presentes en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como son la sentencia fundadora

de línea, sentencia consolidadora de la línea, sentencia modificadora, que cambia la jurisprudencia, sentencia reconceptualizadora o sentencia dominante.

Una sentencia hito es aquella que marca un punto de inflexión o establece un precedente significativo en un determinado ámbito legal. Estas sentencias son consideradas como referentes o casos emblemáticos que marcan un cambio o avance importante en la interpretación de la ley o en la jurisprudencia. Las sentencias hito pueden ser emitidas por tribunales de alto nivel, como una corte suprema o un tribunal constitucional, y suelen abordar temas legales relevantes y controvertidos; se caracterizan por tener un impacto duradero, ya que sientan una base o un estándar para casos futuros y orientan la interpretación y aplicación de la ley en situaciones similares (Silva, 2022). Las sentencias hito pueden contribuir a la evolución del derecho y tener implicaciones importantes en la sociedad, ya que establecen criterios o principios legales que deben tenerse en cuenta en casos similares.

El análisis estático y dinámico de la jurisprudencia son dos enfoques complementarios para estudiar las decisiones judiciales. El análisis estático proporciona un marco para interpretar la ley, mientras que el análisis dinámico ayuda a adaptar la ley a las necesidades cambiantes de la sociedad.

3.2. Sentencias Fundadoras del Consejo de Estado Sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio

En este apartado se desarrolla un análisis sobre las sentencias fundadoras del Consejo de Estado por Responsabilidad Extracontractual por Falla del Servicio referente a la infraestructura vial. Básicamente se implementarán fichas jurisprudenciales que permitan

comprender cada caso en concreto y poder extraer los criterios más importantes establecidos en cada decisión del tribunal de cierre.

De esta forma, la primera ficha de línea jurisprudencial fundadora que se presenta corresponde a la Sentencia 15646 (2001), la cual se detalla en la Tabla 4 a continuación.

Tabla 4. Ficha jurisprudencial Fundadora Radicado 13232-15646 (Sentencia 15646, 2001)

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio respecto de la infraestructura vial Sent. 15646 (2001)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera.
Consejero Ponente	Alier Eduardo Hernández Enríquez
Radicado	66001-23-31-000-1996-03160-01 13232-15646 (2001)
Fecha	Septiembre 06 de 2001
Demandantes	Belén González y otros – William González y otra
Acusado	Nación – Ministerio de Transporte – INVIAS.
Medio de Control	Acción de Reparación Directa
Hechos	<p>Primero: que el señor Luis Alfonso Ríos González el pasado 23 de enero de 1996, se desplazaba en motocicleta por la avenida Simón Bolívar que comunica la ciudad de Pereira con el municipio de Dosquebradas.</p> <p>Segundo: que el señor Ríos, se encontraba detrás de una tractomula y en su necesidad de adelantarse se encontró con obstáculos dejados en la vía como consecuencia de obras realizadas por INVIAS.</p> <p>Tercero: que las obras realizadas por INVIAS consistieron en un proceso de excavación generando la disposición de tierra en el margen derecho de la vía, la que a su vez se encontraba sin la respectiva señalización. Es de anotar que a través del reporte de tránsito se identificó la vía como nacional.</p> <p>Cuarto: que el señor Ríos, en la necesidad de colocarse a salvo, tuvo que maniobrar para esquivar el obstáculo de la vía,</p>

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio respecto de la infraestructura vial Sent. 15646 (2001)	
	<p>situación que le conllevó a recibir un gran golpe por la caída, y posteriormente su deceso por la gravedad de las heridas.</p> <p>Quinto: se pudo constatar que el jefe de obras públicas solicitó en repetidas ocasiones el establecimiento de vallas reflectivas o señalizaciones que permitieran evitar la generación de siniestros en la vía, de lo cual no obtuvo respuestas oportunas, sino hasta la ocurrencia del accidente que generó el fallecimiento del señor Ríos González.</p>
Pretensiones	<p>Los actores el pasado 28 de febrero de 1996, quienes, mediante representación judicial a través del medio de control de acción de reparación directa, solicitaron se declarara a la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías, solidariamente responsables por el fallecimiento de Luis Alfonso Ríos González, ocurrida el pasado 23 de enero de 1996.</p> <p>En Virtud de lo anterior, se solicita la condena a la Nación – Ministerio de Transporte – INVIAS, por concepto de perjuicios morales por un total de (\$22.676.672.32)</p>
Problema Jurídico	<p>¿Es responsable solidariamente la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías – INVIAS por concepto de perjuicios morales causados por el fallecimiento del señor Luis Alfonso Ríos González por falla del servicio en la infraestructura vial?</p>
Ratio Decidendi	<p>Respecto a la atribución del daño a las entidades nacionales acusadas, es de anotar en primera instancia que, se demuestra a través de la Resolución 066 del 04 de mayo de 1994, en la cual el CONPES aprueba el proyecto de integración de la red nacional de transporte, quedando el pasaje Simón Bolívar identificado como vía nacional, implicando una competencia del Instituto Nacional de Vías – INVIAS. En este sentido, aunque las empresas públicas de Dosquebradas estuviesen realizando un trabajo sobre la vía por un daño en uno de los tubos de alcantarillado, queda claro que la función de dicha entidad en estas situaciones es preventiva; es decir, que INVIAS, debió corroborar que a través de esas obras no fuese a afectarse la movilidad por la falta de condiciones en la</p>

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio respecto de la infraestructura vial
Sent. 15646 (2001)

infraestructura vial, siendo necesario exigir el establecimiento de señalizaciones que advirtieran sobre los trabajos que se estaban realizando. De la misma manera, vale aducir que los trabajos realizados por la Secretaria de Obras Públicas de Dosquebradas y las empresas públicas de servicios domiciliarios ocasionaron el desplome de una estructura de la vía nacional, siendo necesario la reconstrucción del Box Coulver, situación que era competencia exclusiva de INVIAS.

Bajo estos presupuestos de la Sección Tercera del Consejo de Estado se da por probado la omisión de la entidad nacional.

En segunda instancia, respecto al daño causado al señor Luis Alfonso Ríos González, se describe que la muerte fue a causa del tropiezo generado por el material de tierra excavado como consecuencia de los trabajos realizados por las empresas públicas de servicios domiciliarios de Dosquebradas, impacto que lo expulsó de la motocicleta y posteriormente fue arremetido por la tractomula ocasionándole un shock neurogénico e hipovolémico, secundario a contusión cerebral y trauma cerrado toraco – abdominal severo, durante politraumatismo, como lo definió en la necropsia el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Se establece dentro de los términos legales que la atribución o imputabilidad del daño se debe a perjuicios morales al ser un daño inmaterial, es decir, la pérdida de un ser querido que causa sufrimiento a su familia nuclear y familiares de primer grado cercanos a estos.

Finalmente, respecto del nexo causal, queda claro que la falta de señalizaciones preventivas que se encuentran contenidas en el manual sobre instrumentos para controlar el tránsito en vías establece que las autoridades encargadas en la conservación y mantenimiento de carreteras deberán demarcar y colocar las señales de tránsito determinadas para cada situación. En el caso en concreto, la señalización correspondía a vallas reflectoras o tableros a (100) metros antes de la realización de la obra que permitiera advertir a los conductores y peatones sobre los

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio respecto de la infraestructura vial Sent. 15646 (2001)	
	trabajos que se realizaban en dicho momento brindando así información necesaria para la toma de decisiones.
Resuelve:	<p>Revocar las sentencias que profirió el Tribunal Administrativo de Risaralda el 28 de noviembre de 1996 y el 31 de julio de 1998, en los procesos que se radicaron con los números 12.232 y 15.646.</p> <p>Declarar al Instituto Nacional de Vías INVIAS responsable por la muerte de Luis Alfonso Ríos González, que ocurrió el 23 de enero de 1996 en la carretera que comunica a Pereira con Santa Rosa de Cabal, en el Departamento de Risaralda.</p> <p>Condenar, en consecuencia, al Instituto Nacional de Vías INVIAS, a que cancele a los demandantes, a título de indemnización por perjuicio moral, la suma de dinero equivalente a cien SMMLV.</p>
Salvamento de Voto	No hubo salvamento de voto.

Fuente: elaboración Propia

Respecto a la jurisprudencia anterior, en la cual se observan criterios utilizados por la Sección Tercera del Consejo de Estado que revocó la sentencia emitida por el Tribunal Superior Administrativo de Risaralda, al comprender que las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generó el fallecimiento del señor Ruíz González, corresponde a una responsabilidad imputable al Instituto Nacional de Vías – INVIAS, por incumplir con funciones exclusivas de su competencia.

En primera instancia, conforma la base argumentativa para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado por Falla del Servicio en los casos de infraestructura vial, que la acción u omisión de los agentes estatales debe versar sobre el cumplimiento o no de sus funciones; es decir, que debe observarse el espectro de ocurrencia de los hechos y con base a ello determinar la competencia e incidencia de la entidad, quien

funge como garante de las condiciones de los bienes o servicios que se encuentran a disposición de la comunidad. En este caso, al tratarse de infraestructura vial queda claro que le corresponde al INVIAS, preservar porque las vías nacionales posean las condiciones técnicas para el correcto desplazamiento de los ciudadanos.

Establece el Consejo de Estado que la imputabilidad a INVIAS, por el fallecimiento del conductor obedeció a una negligencia o falla del servicio, por cuanto la infraestructura vial no estaba en condiciones para el desplazamiento de conductores y peatones, ya que, se requería la reconstrucción del Box Coulver o de la malla vial que es un atributo técnico de la infraestructura vial en la que esta entidad tiene competencias de conservación y mantenimiento para su funcionamiento óptimo. En este sentido, por no existir señalización y porque había obstáculos en la vía entre el Municipio de Pereira y Dosquebradas que correspondía a una vía nacional, y el fallecimiento del señor Ríos a causa de dichos obstáculos, fueron los elementos constitutivos para configurar responsabilidad del Estado en cabeza de INVIAS debido a falla del servicio mediante acción de reparación directa como medio de control.

De igual manera, en la Tabla 5 se presenta la ficha jurisprudencial fundadora correspondiente al caso del Consejo de Estado con radicado No. 16333 (2009).

Tabla 5. Ficha Jurisprudencial Fundadora Radicado 16333 (Sentencia 16333, 2009)

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 16333 (2009)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera.
Consejero Ponente	Enrique Gil Botero

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 16333 (2009)	
Radicado	76001-23-31-000-1995-01182-01(16333) (2009)
Fecha	Julio 22 de 2009
Actor	Flor Delid Valencia Hincapié y otros
Demandado	Instituto Nacional de Vías – INVIAS y otros
Medio de Control	Acción de Reparación Directa
Hechos	<p>Primero: que el 11 de junio de 1994, Lina Vanessa Ruiz Valencia, se desplazaba en una motocicleta por la avenida Simón Bolívar en el tramo Buenaventura – Cali.</p> <p>Segundo: que la señora Lina Vanessa Ruiz Valencia, en el kilómetro 5 de la vía Buenaventura – Cali, cayó a un hueco, donde perdió la estabilidad impactando directamente con el asfalto, originando su muerte inmediata.</p> <p>Tercero: lo anterior debido a que la capa asfáltica de la vía estaba en reparación por la Sociedad Conalvías Ltda., debido al hundimiento y huecos que afectaban la malla vial. Cabe señalar que, durante los trabajos no se establecieron señalizaciones que advirtieran sobre los trabajos que se estaban realizando.</p>
Pretensiones	<p>Que se declare la responsabilidad patrimonial a la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías – INVIAS, por la muerte de la señora Lina Vanessa Ruiz Valencia.</p> <p>Se condene a la Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías – INVIAS, a pagar indemnización por perjuicios morales, y por perjuicios materiales por daño emergente y lucro cesante la suma que también se estableció en esa sentencia.</p>
Problema Jurídico	¿Es imputable la responsabilidad extracontractual al Estado Colombiano por falla del servicio por la muerte de la señora Lina Vanessa Ruiz Valencia?
	Advirtió la Sección Tercera del Consejo de Estado en su Sala Contencioso Administrativa que teniendo en cuenta que la señora Lina Vanessa Ruiz Valencia, se desplazaba por una vía que hace parte de la infraestructura nacional según lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley 105 (1993), en la cual se señala que la función de conservación, mantenimiento, señalización recae en el Instituto Nacional de Vías – INVIAS,

Ficha jurisprudencial fundadora - falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 16333 (2009)	
Ratio Decidendi	<p>y en virtud de los artículos 2 y 13 del Decreto 2171 (1992) vigente para dicha época.</p> <p>Según la Sala, la falla del servicio del agente del Estado, en este caso INVIAS, se produce porque cuando sucedieron los hechos, la vía de infraestructura nacional Buenaventura - Cali, además de encontrarse en condiciones de deterioro, no contaba con señalizaciones para advertir sobre el peligro de los trabajos adelantados por la entidad contratista, situación que recae de cierta manera en el agente estatal por tener la posición de garante.</p> <p>En este sentido, INVIAS, incumplió el deber de realizar el mantenimiento y señalización temporal de la infraestructura nacional para generar una conciencia a los peatones y transeúntes que circulaban en dicha vía; entendiendo que la conducción como actividad peligrosa, requiere de condiciones óptimas para que el desplazamiento sea adecuado y se evite la ocurrencia de siniestros.</p> <p>Se concluye entonces que, la existencia de daño antijurídico está acreditada porque la entidad encargada, INVIAS, dejó de cumplir con un deber jurídico previo, omitiendo prever lo previsible, que era la ocurrencia de accidentes de tránsito por fallas con el servicio de mantenimiento y señalización temporal teniendo en cuenta el deterioro de la vía y los obstáculos existentes en el tramo de la ocurrencia del accidente, siendo así imputable la responsabilidad para la entidad del Estado.</p>
Resuelve	<p>Acéptese: el impedimento manifestado por el Magistrado Dr. Ramiro Saavedra Becerra, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia.</p> <p>Condénese: al Instituto Nacional de Vías –INVIAS- a pagar seiscientos cincuenta salarios mínimos legales vigentes (650 SMLV)</p>
Salvamento de Voto	No hubo salvamento de voto

Nota: elaboración Propia

Para el Magistrado Ponente de la presente sentencia queda claro que la conformación de la falla del servicio por parte de INVIAS, obedece a la omisión ejercida por el agente del

Estado quien dentro de sus funciones tenía la de desempeñar mantenimiento, conservación y señalización de las vías nacionales como el tramo de Buenaventura – Cali, y no lo efectuó, ya que ese trayecto estaba en condiciones depresivas, y de la misma manera carente de señalización en relación a los trabajos que estaban realizando, que permitiera informar a los transeúntes sobre el riesgo que podrían atravesar en el uso de dicha vía.

La imputabilidad de responsabilidad extracontractual del Estado en este caso en concreto se configura como consecuencia de la falta de cuidado de una entidad del Estado, quien debe atender todas las necesidades que se presenten en la infraestructura vial de orden nacional, para que éstas posean condiciones mínimas y técnicas a fin de que tanto peatones como conductores puedan movilizarse por dichas vías.

Estas sentencias fundadoras establecen como criterios de responsabilidad del Estado por falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial que, en primera instancia la imputación sea atribuible al agente del Estado por acción u omisión, entendida la acción como la extralimitación de funciones y la omisión como el incumplimiento de funciones legalmente reguladas. En segunda instancia, debe producirse un daño como consecuencia de esa acción u omisión, el cual puede acreditarse como material si se tratara de lesiones personales o un bien en específico, e inmateriales si se tratara del fallecimiento de un asociado. Finalmente, debe probarse la relación entre la acción u omisión del agente del Estado y por supuesto el daño causado al ciudadano, es decir, que la causa del daño debe ser directamente proporcional al servicio prestado o dejado de recibir por parte de la entidad pública.

3.3. Sentencias Unificadoras del Consejo de Estado Sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio

En este apéndice se da continuidad al análisis jurisprudencial, sobre aquellas sentencias unificadoras que se preocupan por integrar criterios a partir de lo establecido en las sentencias fundadoras con los nuevos hallazgos que produce la dinámica del derecho administrativo; esto es, una discriminación entre los argumentos anteriores y los actuales que sirvan de armonización, para determinar las reglas de imputabilidad aplicables a los procesos de reparación directa que se centran en estudiar la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano por falla del servicio en el mantenimiento, conservación y funcionamiento de la infraestructura vial nacional. Por lo tanto, dentro de las sentencias que representan esta línea jurisprudencial, se encuentran.

Como primera medida, se presenta la Sentencia 17520 (2011) en la Tabla 6 a continuación como ficha jurisprudencial unificadora del Consejo de Estado.

Tabla 6. Ficha jurisprudencial unificadora radicado 17520 (Sentencia 17520, 2011)

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sentencia 17520 (2011)	
Tribunal:	Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A.
Consejero Ponente:	Gladys Agudelo Ordóñez
Radicado:	66001-23-31-000-1999-03680-01(17520) (2011)
Fecha:	Febrero 21 de 2011
Actor:	María Sagrario Trejos y Otros
Demandado:	Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de vías - INVÍAS
Medio de Control:	Acción de Reparación Directa
Hechos:	Primero: que según reportes el INVÍAS, durante el día 25 de julio de 1995, estuvo atendiendo emergencia en la vía Cauyá –

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sentencia 17520 (2011)	
	<p>La Pintada (Kilometro 29) por deslizamientos, haciendo trabajos de remoción de tierras para habilitar la movilidad vehicular en la zona.</p> <p>Segundo: que el 26 de julio de 1995, los señores Serna, Zapata, Marín y Serrano, se desplazaban por el kilómetro 29, trayecto que lleva de Cauyá a la Pintada, comunidades pertenecientes al municipio de Quinchía – Risaralda.</p> <p>Tercero: que, en el transcurso del desplazamiento de los transeúntes anteriormente referenciados, se presentó un alud de tierra por un nuevo deslizamiento producido en la carretera, ocasionando el fallecimiento de éstos al quedar sepultados.</p> <p>Cuarto: se pudo evidenciar que, en el lugar de los hechos, la vía no contaba con la señalización pertinente que informara sobre el peligro de los deslizamientos y trabajos realizados por INVÍAS.</p>
Pretensiones:	<p>Primero: declarar responsable del deceso de los señores Serna, Zapata, Marín y Serrano al INVÍAS por falta de señalización en la vía que presentaba deslizamientos por las fuertes lluvias durante la época.</p> <p>Segundo: denunciar al INVÍAS – Nación a la indemnización por daños morales a causa del fallecimiento de las víctimas.</p>
Problema Jurídico:	¿Hubo falla del servicio por parte del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS en el sepultamiento por deslizamiento de tierras de los señores Serna, Zapata, Marín y Serrano, al desplazarse por la vía Cauyá – Pintada departamento de Risaralda?
Ratio Decidendi:	<p>Frente a este caso, la responsabilidad que se le endilga al INVÍAS en la presentación de la demanda por omitir aplicar los dispositivos de protección pertinente en la zona conocida como el Tabor, donde ocurrió el deslizamiento y derrumbe, ocasionando el fallecimiento de (4) personas que quedaron sepultadas por vulneración del principio de precaución respecto de las señalizaciones que deben implementarse en situaciones de peligro que pueden surgir en las vías nacionales.</p> <p>Es de anotar que la falla del servicio se produce debido para estos casos, además de la conservación, mantenimiento y señalización en las vías, la seguridad, que también la sala ha incluido; siendo necesario la inspección y vigilancia constante para determinar el estado integral de las vías nacionales las cuales deben cumplir con todas las especificaciones técnicas y físicas para la movilidad de los transeúntes.</p>

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sentencia 17520 (2011)

En virtud de los hechos acaecidos, la falla del servicio se configuraría por carecer de un deber legal que constituye un acto dañoso, en este sentido las entidades públicas están supeditadas a lo establecido bajo el artículo 2° de la Constitución (1991), referente a los fines esenciales del Estado, que en este caso, es proteger los derechos y garantías de las personas a partir de la creación y mantenimiento de condiciones necesarias para que los transeúntes puedan disfrutar de la infraestructura nacional que comunica unas comunidades con otras.

En este sentido, queda claro para la Sala del Consejo de Estado, que el rompimiento del servicio público, se acreditará por la inobservancia del mandato constitucional y legal contenido en las funciones, deberes u obligaciones que le merecen como entidad encargada de administrar las vías nacionales, colocando en riesgo bienes jurídicos tutelados como la vida de las víctimas ocasionadas por el alud de tierra que, aunque este último es generado por las fuerzas de la naturaleza, es perceptible para el hombre, en este caso bajo los parámetros de seguridad vial; frente a lo cual, INVIAS debió señalizar impidiendo el paso por dicho corredor hasta que se realizaran los trabajos de remoción de tierras que permitiera una adecuada movilidad vehicular.

Sin embargo, probatoriamente se pudo evidenciar que las víctimas del alud de tierra ocurrido en el sector del Tabor – Risaralda, específicamente en el Kilómetro 29, obedeció a una culpa exclusiva de éstos, debido a que se demostró que las vías contaban con la señalización pertinente, y que dichos señores, por prestar un servicio de ayuda a un conductor, descendieron del auto, haciendo caso omiso a las señalizaciones, asumiendo el riesgo que ocasionó su sepultura en dicho tramo de la vía, situación que es contraria a los fundamentos descritos por este alto tribunal del Consejo de Estado.

Finalmente, como elementos de responsabilidad extracontractual a título de imputabilidad de falla del servicio están según la Sala: i) Presencia del deber legal que recae en la entidad que ha sido demandada para llevar a cabo la acción a través de la cual se hubiesen impedido los daños; ii) Carencia en implementación de recursos disponibles para cumplir con la obligación legal para enfrentar los casos específicos; iii) Un daño o perjuicio antijurídico; iv) Vínculo causal entre la carencia y el daño.

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sentencia 17520 (2011)	
Resuelve:	Confírmese: sentencia de 30 de septiembre de 1999, emitida por el Tribunal Administrativo de Risaralda. Abstiénesse: condenar en costas. Después de cumplida esta resolución, se debe regresar el expediente a su procedencia.
Salvamento de Voto:	No hubo salvamento de Voto.

Nota: elaboración Propia

Para el caso tratado en la Sentencia 17520 (2011) respecto de los criterios unificados por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para la configuración de la responsabilidad Extracontractual del Estado por falla del servicio en el mantenimiento, conservación, señalización y funcionamiento de la infraestructura vial en el territorio nacional, se evidenció que deben demostrarse los elementos que se señalan a continuación.

- La existencia de una obligación legal que demande funciones relativas a una entidad que represente al Estado tanto a nivel nacional como territorial, es decir, que su naturaleza jurídica sea pública. De acuerdo con este elemento, se estima que de manera previa a la ocurrencia del siniestro debe existir una reglamentación normativa que especifique la obligación funcional de la entidad para establecer las condiciones normales de los bienes y servicios creados por el Estado para una correcta operatividad, en este caso de la infraestructura.

Sobre este primer elemento se predica con base en la Ley 769 (2002), que el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, es la entidad de orden público delegada para el mantenimiento, conservación y correcto funcionamiento de la infraestructura en las vías nacionales del territorio, lo que implica un adecuado estado de la malla vial, el

deber de señalización y por supuesto que no exista obstaculización alguna que aumente el riesgo de un siniestro por parte de los transeúntes.

- La omisión al cumplimiento del deber legal: con relación a este elemento y para este caso, la entidad nacional encargada del mantenimiento y seguridad de las vías INVIAS, deja de cumplir dichas funciones, lo cual provoca que se produzca una afectación en los transeúntes que utilicen dicha infraestructura vial.

Al respecto, si se llegara a presentar algún siniestro por falta de señalización, por obstaculización o por deterioro de la malla vial en las vías nacionales del territorio colombiano, en principio se reputaría como primer elemento imputable al Estado, en este caso INVIAS, por incumplimiento a un deber legal, al no prever lo previsible, omitiendo una función vinculada a una norma legal de obligatorio cumplimiento al ser fuente formal del derecho en el país.

- Daño antijurídico: este elemento corresponde a la afectación material o inmaterial que padece el usuario de la infraestructura vial nacional, entendiendo que dichos siniestros son cargas que los asociados no deben asumir. En este sentido, la carencia de las condiciones técnicas puede ocasionar daños materiales, es decir, aquellos que se pueden recuperar a través del patrimonio. Para este caso, se hace referencia a los bienes muebles e inmuebles, mientras que el daño inmaterial es irrecuperable y hace referencia a bienes jurídicos tutelables como la vida y la salud.
- El cuarto elemento: que configura la responsabilidad del Estado por falla del servicio debido a la infraestructura vial, que tiene que ver con la relación causal entre el daño y la omisión del agente estatal, que no es otra cosa que la incidencia del

incumplimiento del deber legal por parte de la entidad competente, o sea INVIAS, en el daño sufrido al usuario a causa de la carencia de mantenimiento, demarcación o señalización y debido a la obstaculización en las vías nacionales.

Por otra parte, a continuación, se presenta en la Tabla 7 otro ejemplo de sentencia unificadora del Consejo de Estado relacionada con la falla en el servicio por infraestructura vial bajo la Sentencia 22745 (Sentencia 22745, 2011)

Tabla 7. Ficha Jurisprudencial Unificadora Radicado 22745 (Sentencia 22745, 2011)

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 22745 (2011)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A.
Consejero Ponente:	Mauricio Fajardo Gómez
Radicado:	66001-23-31-000-1998-00496-01(22745) (2011)
Fecha:	Septiembre 14 de 2011
Actor:	Ligia Pérez Vargas y Otros
Demandado:	Instituto Nacional de Vías y Otros
Medio de Control:	Acción de Reparación Directa
Hechos:	<p>Primero: el día 20 de mayo de 1997, transitaban por la carretera Marsella – Pereira los Señores Tobón y Loaiza, quienes se movilizaban en un Renault 21; en esa misma dirección, se movilizaba el señor Ever Ocampo Collazos en un camión Ford 54. Se presentó una colisión vehicular, debido a que el último de ellos tropezó o cayó en un inmenso hueco o bache y éste no tenía demarcación, lo cual motivó que se presentara el siniestro a la altura del km 4 de la vía.</p> <p>Segundo: en la curva distinguida como “curva los naranjos” que se encuentra en la vía que va de la ciudad de Pereira al municipio de Marsella, el camión Ford 54 quedó sin frenos saliéndose hacia el carril contrario.</p> <p>Tercero: el señor Loaiza conducía el Renault 21 junto con dos acompañantes, iban de la ciudad de Pereira hacia el municipio de Marsella.</p>

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 22745 (2011)	
	Cuarto: el camión Ford 54 invadió el carril opuesto y chocó con el Renault 21, de cuyo accidente se produjo el fallecimiento del señor Loaiza, conductor del camión; mientras que los pasajeros del Renault 21 resultaron con lesiones.
Pretensiones:	<p>Primero: que se declare administrativamente responsable al Departamento de Risaralda e INVÍAS por los perjuicios padecidos a causa del fallecimiento del señor Loaiza y de las lesiones generadas al señor Tobón, por los hechos que se presentaron el 23 de mayo de 1997 en la vía Marsella - Pereira.</p> <p>Segundo: solicitar condena a la parte demandada a pagar, por concepto de daño material y moral, lucro cesante, daño emergente y perjuicios fisiológicos en las sumas dispuestas para quienes fue estipulado dentro de la Sentencia 22745 emitida por el Consejo de Estado (2011) respectivamente.</p>
Problema Jurídico:	¿Qué normativa referente a la responsabilidad se le debe endilgar al INVÍAS por el fallecimiento del señor Loaiza y las lesiones experimentadas por el señor Tobón?
Ratio Decidendi:	<p>El Consejo de Estado en relación con la falla del servicio, señala que con base en lo que se ha implantado bajo el artículo 2° inciso 2° de la Constitución (1991) donde se manifiesta que las instituciones gubernamentales deben salvaguardar a los individuos que residen en la nación frente a todos sus derechos y libertades.</p> <p>De esta manera, se le demanda al Estado el uso apropiado de todos los medios de que está provisto, a fin de que pueda cumplir con las determinaciones constitucionales frente a esta situación; si el daño o perjuicio es generado a causa de su negligencia al utilizar dichos medios, el Estado se verá obligado a efectuar el resarcimiento; mientras que, si el daño o perjuicio se presenta a pesar de su cuidado, no se le puede hacer responsable</p> <p>Se presentan fallas en el servicio a causa de: Retardos, irregularidades o anomalías u omisiones, las cuales tienen que ver con la prestación tardía, o porque se brindan de manera distinta a como se espera, o porque van en contra de normas, o cuando el servicio no se brinda de forma diligente, respectivamente.</p> <p>La conservación de la infraestructura vial debe ser constante, y con las pruebas obtenidas de este caso, la Sala señala que la vía donde se presentó el accidente presentaba múltiples baches, siendo esta la causa para que el camión Ford 54 presentara la</p>

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 22745 (2011)	
	<p>caída en un hueco de significativo tamaño y esto generó que se le despinara la caja de la dirección (Sentencia 22745, 2011, p. 2).</p> <p>La sala concluye que este accidente es muestra de la falta de señalización y mantenimiento de vías públicas, deber permanente de la administración para respaldar el desplazamiento por éstas. A causa de esta omisión por parte del Departamento de Risaralda, lo hace responsable ya que a él le correspondía la realización de dichos trabajos. Habiendo faltado al cumplimiento de éstas se conforma en la causa que define la generación del daño antijurídico y el consecuente deber de repararlo.</p>
Resuelve:	<p>Primero: declarar al Departamento de Risaralda responsable de los perjuicios causados debido a las lesiones que padeció el señor Tobón y el fallecimiento del señor Loaiza en el accidente de tránsito objeto de esa sentencia.</p> <p>Segundo: condénese al Departamento de Risaralda, cancelar el valor estipulado en la presente sentencia.</p> <p>Tercero: condénese al Departamento de Risaralda a pagar la suma dispuesta en esta sentencia, por concepto de perjuicios materiales a nombre de la señora Pérez.</p> <p>Cuarto: por perturbación de las condiciones de existencia, condénese al Departamento de Risaralda pagar la suma dispuesta en la presente sentencia al señor Tobón</p>
Salvamento de Voto:	No hubo salvamento de Voto

Nota: elaboración propia

Continuando con los argumentos establecidos por el Consejo de Estado respecto de los criterios aplicables para la configuración de la responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio en relación a la infraestructura vial correspondientes a las vías nacionales del territorio utilizados en estas sentencias unificadoras, se establecen como conceptos adyacentes a los criterios anteriormente planteados, lo referente a la norma establecida, la omisión del deber legal, el daño antijurídico y el nexo causal.

En primera instancia, respecto a la norma establecida, la Sala ha manifestado en reiteradas ocasiones que todas las entidades del orden público deben observar lo preceptuado en el artículo 2°, literal 2° de la Constitución (1991), donde se describe el deber funcional, es decir, que, en el cumplimiento de sus funciones, las entidades están obligadas a desarrollar bienes y servicios para garantizar derechos y principios inherentes a la vida humana.

En cuanto a la omisión del deber legal se indica que, cuando el INVIAS, incumple el deber de señalización o se demuestra un retardo en la prestación del servicio asociado a la conservación y mantenimiento de las vías nacionales, la falla del servicio puede ser acreditada debido a que no existe un funcionamiento adecuado del servicio, siendo la causa generadora del siniestro.

En tercer lugar, el daño antijurídico se plantea como aquellos perjuicios que cambian fenomenológicamente el estilo de vida de los usuarios ocasionado por el siniestro ocurrido, los cuales pueden restringir la capacidad adquisitiva de una familia, o en otro escenario pueden generar sufrimiento y tristeza.

Por último, el nexo causal, implica que el material probatorio debe reflejar que la falla del servicio ocasionó un daño en el usuario; en este caso cuando INVIAS no cumple el deber legal de conservación, mantenimiento y funcionamiento de las vías nacionales y por dicha razón se produce un siniestro que cause daño material (vehículo) o daño inmaterial (la salud).

El caso siguiente corresponde a la Sentencia del Consejo de Estado No. 21908 (2011), el cual se detalla en la Tabla 8 a continuación.

Tabla 8. Ficha Jurisprudencial unificadora radicado 21908 (Sentencia 21908, 2011)

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent.21908 (2011)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C
Consejero Ponente:	Olga Mélida Valle de la Hoz
Radicado:	25000-23-26-000-1997-04845-01(21908) (2011)
Fecha:	Octubre 19 de 2011
Actor:	Ana Oliva Corredor de Zabala y Otros
Demandado:	Ministerio de Transporte e INVÍAS
Medio de Control:	Acción de Reparación Directa
Hechos:	<p>Primero: Luis Enrique Zabala Higuera, se casó con la señora Corredor, cuyos hijos son: Martha Gisela, Sandra Karime y Luis Enrique Zabala Corredor, teniendo las mejores relaciones afectivas entre ellos, y algunos de estos hijos vivían con sus padres.</p> <p>Segundo: el señor Zabala de profesión abogado, recibía un promedio de dos millones de pesos para sustento de su hogar.</p> <p>Tercero: el 16 de agosto de 1995, el señor Zabala se desplazó entre Bogotá y Suesca, en una camioneta Chevrolet Blazer, conducida por Pedro Antonio Mejía Sandoval, utilizando la vía Bogotá -Tunja.</p> <p>Cuarto: días antes a la fecha señalada anteriormente, en el trayecto entre Briceño y Chocontá, el Ministerio de Transporte y el INVÍAS, realizaron sellado de grietas aplicando emulsiones asfálticas, lo cual generó que la vía quedase lisa sin que se colocasen señales en la vía sobre esta situación.</p> <p>Quinto: para el día 16 de agosto de 1995, la camioneta Chevrolet Blazer donde se desplazaba el señor Zabala recibió un impacto por otro vehículo que viajaba en sentido contrario, causándole graves heridas que le provocaron su deceso.</p> <p>Sexto: teniendo en cuenta que el accidente se presentó por falla en las señales que advertieran el peligro por el mantenimiento de la vía, el Estado debe responder por su omisión en el deber de protección.</p>
Pretensiones:	Primero: declarar la responsabilidad de manera solidaria a la Nación, el Ministerio de Transporte y el INVÍAS por los perjuicios ocasionados.

Ficha jurisprudencial unificadora – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent.21908 (2011)	
	Segundo: condenar a dichas entidades al pago de los perjuicios morales a los demandantes en su condición de esposa, madre e hijos del señor Zabala en la suma establecida en esta sentencia.
Problema Jurídico:	¿Qué elementos deben acreditarse para determinar la responsabilidad imputable al Ministerio de Transporte o INVÍAS por la muerte del señor Luis Enrique Zabala Higuera?
Ratio Decidendi:	<p>Para los casos en los cuales la administración no cumple con su deber de señalar donde se esté ejecutando una obra, su tratamiento habitualmente se maneja según el régimen de responsabilidad subjetiva por falla del servicio.</p> <p>Con relación a la imputabilidad de responsabilidad que le ha sido fijada al INVÍAS, según el artículo 90 de la Constitución (1991), esta entidad se ocupa del manejo y preservación de las vías a nivel nacional, así como las obras complementarias que se deban efectuar; de igual manera, debe realizar su correspondiente señalización, y aunque dicha labor la puede efectuar por medio de contratistas, su responsabilidad no se puede trasladar, ya que le compete al INVÍAS.</p> <p>El accidente del que trata esta sentencia se presentó en la vía que de Bogotá conduce a Tunja, siendo ésta de índole nacional y su preservación le compete a INVÍAS.</p>
Resuelve:	<p>Primero: modificar la sentencia apelada, proferida el 4 de octubre de 2001, a través de la cual se rechazaron las peticiones de la demanda.</p> <p>Segundo: confirmar que, en relación con el Ministerio de Transporte, se configuró la excepción de falta de legitimación por pasiva.</p> <p>Tercero: declarar responsable al INVÍAS, por el fallecimiento del señor Zabala.</p> <p>Cuarto: condenar al INVÍAS a cancelar a los familiares de la víctima, la suma dispuesta en esta sentencia por daño moral.</p>
Salvamento de Voto:	No hubo salvamento de voto

Nota: elaboración propia

De acuerdo con los criterios esbozados y discriminados en las jurisprudencias unificadoras anteriores, es conveniente hacer hincapié sobre un elemento normativo esencial en el que se basa la Sala de lo Contencioso Administrativo para establecer la culpa del agente

del Estado en la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado por fallas del servicio en relación con la infraestructura vial a nivel nacional.

En este sentido se hace referencia respecto del deber de señalización, conservación y mantenimiento de la infraestructura vial en el territorio nacional a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS.

De esta forma, y para comprender aún más lo expuesto en el caso del radicado anterior, cabe señalar lo expuesto por el tribunal administrativo de Boyacá para poder dar solución a un caso de responsabilidad extracontractual del Estado, por el fallecimiento de un joven que cayó a un río por las malas condiciones de un puente. En dicho tribunal los colegiados expusieron que el Estado es responsable de los daños causados por la infraestructura vial en cuando el Estado conoce las condiciones naturales del terreno y las circunstancias que pueden afectar la infraestructura vial, pero no toma las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de tragedias naturales o accidentes de tránsito y cuando la entidad competente incurre en omisión de sus tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial. Esta responsabilidad será mayor si se demuestra que los daños u obstáculos permanecieron sobre una carretera durante un tiempo razonable para actuar, sin que la entidad demandada haya efectuado las obras de limpieza, remoción, reparación o señalización, con miras a restablecer la circulación normal en la vía. (Sentencia 35796, 2017).

Queda claro que frente a estos casos el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, tiene unas obligaciones y unos deberes para generar condiciones y garantías en la infraestructura vial, lo que implica como primera medida una función de conservación, es decir, deben realizar

las acciones para verificar y monitorear que todas las vías nacionales del país se encuentren con los elementos técnicos establecidos en el manual de dispositivos de tránsito. Por otro lado, se encuentra el mantenimiento que, como consecuencia de la conservación, si se identifican puntos que requieren ser reparados, la entidad deberá emprender actividades de recuperación vial para que la circulación de peatones y conductores sea óptima. Finalmente, en el proceso de mantenimiento los puntos caracterizados como no transitables, deben contar con la señalización adecuada para generar información suficiente que le permita al conductor o al peatón advertirse sobre el peligro que existe en el trayecto de la vía nacional señalizada.

Con estas especificaciones sobre este acápite queda claro que los criterios de configuración de responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio en infraestructura vial corresponderá siempre a: (i) Deber legal preexistente: las normas que establecen las funciones y obligaciones de la entidad pública que tiene la posición de garante sobre la infraestructura vial; (ii) la omisión funcional de la entidad competente: se entiende como el incumplimiento de aquellas obligaciones preexistente o la extralimitación de las funciones endilgadas a la autoridad competente; (iii): el daño antijurídico: es la afectación que recibe el usuario de la infraestructura vial nacional a su patrimonio o integridad como consecuencia del incumplimiento de conservación, señalización y mantenimiento de las vías; (iv) Nexos causal: es la relación existente entre la ocurrencia del daño al usuario de la infraestructura vial y el cumplimiento funcional de la entidad competente.

3.4. Sentencias Arquimédicas del Consejo de Estado Sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado por Falla del Servicio

En esta última parte, se realiza un análisis sobre diferentes jurisprudencias arquimédicas o de tendencias, proferidas por el Consejo de Estado en su Sala de lo Contencioso Administrativo sobre la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado por Falla del Servicio en la Infraestructura Vial Nacional. Este tipo de jurisprudencia se caracteriza por darle un sentido a las nuevas necesidades de regulación que no han sido tenidas en cuenta en anteriores jurisprudencias, y brinda un valor agregado a la interpretación normativa de las disposiciones vigentes frente a los elementos materiales probatorios y los hechos acaecidos para cada caso en concreto. A continuación, se presentan algunas de las sentencias que integran esta línea jurisprudencial.

Tabla 9. Ficha Jurisprudencial arquimédica radicado 30356 (Sentencia 10948, 1999)

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Rad. 30356 (2014)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B
Consejero Ponente:	Carlos Alberto Zambrano Barrera
Radicado:	76001-23-31-000-1999-02042-01 (2014)
Fecha:	Enero 29 de 2014
Actor:	Armando Orozco y Otros
Demandado:	Municipio de Buenaventura y Otros
Medio de Control:	Acción de Reparación Directa
Hechos:	Primero: el 21 de septiembre de 1997, el señor Orozco se desplazaba en su moto por una vía de la ciudad de Buenaventura, y cayó en una alcantarilla destapada, suceso que le produjo la pérdida de su ojo derecho. Segundo: los demandantes señalaron que las entidades del Municipio de Buenaventura cometieron falla en el servicio, ya

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Rad. 30356 (2014)	
	que la alcantarilla se encontraba destapada desde hace cerca de tres meses aproximadamente.
Pretensiones:	Condenar al municipio a pagar como indemnización o compensación, por concepto de perjuicio material por daño emergente y lucro cesante, y por perjuicio moral, las sumas señaladas en esta sentencia a favor de cada demandante.
Problema Jurídico:	¿El Municipio de Buenaventura es responsable por los daños generados al señor Armando Orozco, por el accidente de tránsito sufrido a falta del mantenimiento y señalización de la infraestructura vial?
Ratio Decidendi:	<p>La obligación del Estado es cumplir con el mantenimiento vial frente a: i) Si conoce las condiciones del terreno para adoptar las medidas requeridas para evitar tragedias o accidentes; ii) Si omite labores de preservación en infraestructura vial, tiene responsabilidad si se certifica que los daños persisten en una carretera sin que INVIAS realizara el mantenimiento o señalización para restaurar la circulación normal en la vía; frente a este caso se deben estudiar sus circunstancias para definir que existía un hecho anormal que estaba presente en la vía y que INVIAS no cumplió con sus funciones.</p> <p>El certificar que había un obstáculo en la vía, no es suficiente para poner de manifiesto la responsabilidad patrimonial del Estado si se presenta un daño o perjuicio, prueba que se debe apoyar en la verificación del nexo causal y entre éste y la omisión en que se pudo haber visto comprometida la administración con su responsabilidad de mantenimiento de la malla vial; se debe tener claro que conforme al inciso 1° del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (1970) que conforma carga procesal del demandante, para buscar la responsabilidad por parte de la administración, según lo estipulado en el artículo 90 de la Constitución Política (1991), por las lesiones que sufrió el señor Orozco.</p> <p>Cuando se genera daño a terceros con motivo de la ejecución de obras públicas con participación de contratistas, se entiende que la administración pública es la directa ejecutora, y es dueña o titular de la obra, por lo que los contratos celebrados con contratistas no son oponibles ante terceros y, por lo tanto, no se puede de responsabilidad.</p>
Resuelve:	Primero: declarar a nivel patrimonial la responsabilidad del municipio de Buenaventura, por los daños o perjuicios

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Rad. 30356 (2014)	
	<p>ocasionados a los demandantes y por las lesiones sufridas por el señor Orozco.</p> <p>Segundo: condenar al municipio de Buenaventura a pagar, a título de indemnización por perjuicios morales.</p> <p>Tercero: condenar al municipio de Cali a pagar la suma dispuesta en esa sentencia, a favor del señor Orozco por concepto de perjuicio material, en la modalidad de lucro cesante.</p>
Salvamento de Voto:	No hubo salvamento de voto

Nota: elaboración propia

Con respecto a esta sentencia, se evidencia la necesidad de aclarar la imputabilidad del Estado cuando se realizan una multiplicidad de funciones de entidades públicas en la realización de obras públicas tendientes al mantenimiento de la infraestructura vial. En este caso se hace referencia a la contratación de terceros para el desarrollo de las obras de reparación de las vías que adelanta el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, con la finalidad de conservar la calidad de la malla vial en las condiciones técnicas establecidas en el manual de dispositivos de tránsito.

Bajo estos presupuestos propone el Consejo de Estado que, cuando las empresas contratadas por INVÍAS para la reparación y/o señalización y conservación de las vías omiten alguna función u obligación que se le debe imputar a la entidad nacional, como por ejemplo señalar los puntos donde se llevan a cabo las obras de mantenimiento de las vías, el juez de conocimiento del caso deberá en primera instancia examinar si la función omitida correspondía a la entidad nacional, ya que, sería un requisito sine qua non para la imputación de la responsabilidad; entendiendo que dichas funciones no se hacen transmisibles al contratista sino el riesgo asegurable por incumplimiento, en tal caso a priori la

responsabilidad estaría encabezada por el ente nacional y solidariamente al contratista, siempre y cuando se haya pactado dicho riesgo en el contrato de obra.

Es claro para el Consejo de Estado que, este tipo de situaciones no merecen una exoneración por parte de la entidad nacional aunque la omisión se haya generado por el contratista quien se comprometió a actuar bajo las funciones de INVIAS, en este caso la entidad nacional como garante de la conservación, señalización y mantenimiento de las vías, aunque contrate los servicios de una empresa especializada en dichas labores no puede desconocer su responsabilidad directa, teniendo en cuenta que existe un deber legal que obliga a la entidad nacional y no al contratista siendo necesario desplegar acciones de control y vigilancia sobre los protocolos de seguridad que ejercen para facilitar la movilidad en las vías nacionales.

Por otra parte, en la Tabla 10 se muestra la Sentencia 43556 (2018) que de igual manera íntegra la línea jurisprudencial arquimédica.

Tabla 10. Ficha jurisprudencial arquimédica radicado 43556 (Sentencia 43556, 2018)

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 43556 (2018)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B
Consejero Ponente:	Ramiro Pazos Guerrero
Radicado:	76001-23-31-000-2003-04969-01(43556)
Fecha:	Mayo 30 de 2018
Actor:	Transportes Van de Leur Trading Ltda.
Demandado:	Instituto Nacional de Vías y Municipio de Buenaventura
Medio de Control:	Acción de Reparación Directa

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 43556 (2018)	
Hechos:	<p>El 17 de julio de 2003, el ciudadano Julián González Calvo se desplazaba por la vía Cali-Buenaventura en una tractomula, propiedad de la empresa demandante en el cual se accidentó; por lo cual buscan asignarle la responsabilidad a la administración a causa de un sumidero de aguas que no tenía la tapa, e igualmente, no existe la correspondiente señalización. Se pudo constatar que el conductor se desplazaba con velocidad excesiva y utilizaba el carril izquierdo para adelantar, además de ir bastante cerca al sardinel que separa las dos calzadas y junto a este separador estaba el sumidero sin la tapa.</p>
Pretensiones:	<p>Primero: condenar a la Nación –INVÍAS y a la Alcaldía de Buenaventura, a pagar a la Empresa de Transportes perjudicada, indemnizaciones por perjuicio material (incluyendo daño emergente y lucro cesante), a causa del accidente.</p> <p>Segundo: condenar a la Nación – INVIAS y a la Alcaldía de Buenaventura, a pagarle a la Empresa de Transportes Van de Leur Trading Ltda., como perjudicada, la indemnización por perjuicios morales especiales en este accidente.</p> <p>Tercero: condenar a la Nación –INVÍAS y a la Alcaldía de Buenaventura, a pagar a los representantes de la empresa de transportes en calidad de afectados, las indemnizaciones por el perjuicio moral.</p>
Problema Jurídico:	<p>¿Existe responsabilidad extracontractual por falla del servicio al INVÍAS o al Municipio de Buenaventura por los hechos ocurridos el pasado 17 julio de 2003 que afectó a la Empresa de Transportes Van de Leur Trading Ltda.?</p>
Ratio Decidendi:	<p>Sobre la imputabilidad de responsabilidad por falla del servicio, manifestó la Sala que la constatación de que la vía donde ocurrió el accidente es nacional y le compete su manejo a INVÍAS; por lo cual esta entidad se debe encargar de mantenerla en buenas condiciones tanto de conservación como seguridad, sin buscar exonerar a la entidad de su responsabilidad en consideración a que manifiestan que sus labores son básicamente a lo relacionado a la carretera, puesto que el colector de aguas estaba sobre la superficie de rodamiento de la vía que le compete preservar.</p> <p>De igual manera, según lo manifiesta el INVÍAS, no se pudo corroborar que el hueco conformara tareas del acueducto, ya que se sabía que este sumidero podría conformar el corredor</p>

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 43556 (2018)

vial, y no existió prueba que hubiese conexión con el alcantarillado del municipio; por lo tanto, la sala determinó que se puede certificar que el daño generado al demandante, en lo referente al perjuicio a sus intereses económicos a causa del accidente que generó destrozos parciales al tractocamión de su propiedad y no le permitió generar ingresos por cuatro meses, lo cual permite corroborar que se le debe atribuir al INVIAS, porque no cumplió con las obligaciones de preservar la carretera

Por lo tanto, está totalmente certificado para la sala que INVIAS posee culpa en el hecho, ya que no cumplió con sus labores debido a que el hueco no poseía tapa ni señalización; de igual forma, lo que ocurre con la víctima que trabajaba para la empresa de transporte que experimentó los daños, esta persona, a su vez formó parte de la generación del daño, ya que desató las normas habituales y mínimas que debe cumplir una persona al conducir en cuanto a: carril para vehículos de carga, minimizar la velocidad en zona residencial, y esto permite corroborar que si cayó en el hueco es que no se encontraba dentro del costado por donde debía transitar, lo cual demuestra la imprudencia del conductor.

De esta manera la configuración de la imputabilidad por falla del servicio atribuible a los agentes públicos según la sala se invoca a partir de los siguientes presupuestos:

Desde la teoría jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y el Estado, el daño obliga para tener en cuenta lo que proviene de la labor o estancamiento por parte de la administración pública que no se pueda aguantar, bien sea porque va en contra de la Constitución y la ley; o porque no es lógico en relación con los derechos e intereses constitucionales que se admiten

La Corte manifiesta que la antijuricidad del daño no está supeditada a la legitimidad o ilegitimidad de la conducta que asume la administración, sino porque la víctima no puede aguantar el daño.

El daño que es controversial en esta demanda corresponde al perjuicio del patrimonio de la empresa de transporte por la destrucción parcial del tractocamión en el accidente, el cual está totalmente corroborado, por lo tanto, está acreditado el daño que experimentó el demandante, y los daños del automotor y el tiempo que no pudo laborar.

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. 43556 (2018)	
	<p>Para la atribución del daño a la administración o responsabilidad extracontractual del Estado por las fallas en la señalización de vías y mantenimiento, fuera del daño, se debe evidenciar la falla en el servicio que tiene que ver con la inobservancia de las obligaciones que tiene la administración, en implementar las señales preventivas y la supervisión de las obras públicas.</p> <p>Aunque el INVIAS señaló que su deber era conservar la carretera, pero no se inmiscuía con redes de acueducto, la realidad es que esta empresa no corroboró que la preservación de la vía sea un tema que no le compete. Con relación a lo cual, se puede señalar que dentro del Decreto 2171 (1992) se instauró que las carreteras que son competencia de INVIAS, dicha entidad es responsable de su preservación y mantenimiento; frente a lo cual para la Sala es evidente el estado de la vía que le compete a INVIAS y esto generó el claro incumplimiento.</p> <p>Por lo tanto, la sala determina que es evidente que, debido al estado de la vía, es responsabilidad del INVIAS, de lo cual surgió la falta de cumplimiento por parte de dicha entidad para ocuparse de los requerimientos establecidos en la Constitución relativas a la preservación e instalación de señalización; deber al cual tuvieron que prestarle atención ya que un obstáculo podía cubrirse por el agua y que no lo pudieran percibir las personas.</p>
Resuelve:	Artículo Primero: declarar responsable a título administrativo a INVIAS, por los daños generados a la Sociedad Transportes Van de Leur Trading Ltda., con motivo de los hechos ocurridos en la Autopista Simón Bolívar.
Salvamento de Voto:	No hubo salvamento de voto

Nota: elaboración propia

Otra de las situaciones recurrentes atendidas por el Consejo de Estado, hace referencia a la concurrencia de funciones entre entidades nacionales y territoriales, como en el presente caso en el que fallece un usuario al tropezarse en la vía con un obstáculo, específicamente con una tapa que pertenece al sistema de alcantarillas de las empresas públicas de Buenaventura. Sin embargo, la Sala del Consejo de Estado ha sido reiterativa respecto al

alcance de las funciones de INVIAS, frente al deber de conservación de las vías nacionales, en este sentido es evidente que, si ejercen las inspecciones pertinentes en las vías nacionales pueden dar cuenta sobre ese tipo de obstáculos y realizar las acciones pertinentes para evitar la ocurrencia de siniestros, pues en principio los jueces de conocimiento deben establecer que el lugar del accidente pertenece a una vía nacional, razón suficiente para acreditar la imputabilidad de responsabilidad patrimonial del Estado preceptuado en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991).

Si bien es cierto los trabajos de alcantarillado no son competencia de INVIAS, no puede configurarse responsabilidad debido a las obras que se realicen en virtud de dicho servicio, lo que les hace responsable es la omisión a un deber legal en cuanto a una función de su competencia que es de conservar las vías despejadas en condiciones normales de circulación y en el caso más expedito, de señalar cuando se estén desarrollando actividades por parte de las empresas de servicios públicos.

De igual forma, se muestra en la Tabla 11 otro ejemplo de esta línea jurisprudencial con la Sentencia 50791 (2021)

Tabla 11. Ficha jurisprudencial arquimédica Sentencia 50791 (Sentencia 50791, 2021)

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. (2021)	
Tribunal:	Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera
Consejero Ponente:	María Adriana Marín
Radicado:	68001 23 31 000 2011 00391 01 (50791)
Fecha:	Marzo 19 de 2021
Actor:	María Eloísa Bueno Lizarazo

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. (2021)	
Demandado:	Nación – Ministerio de Transporte y Otro
Medio de Control:	Acción de Reparación Directa
Hechos:	El 18 de octubre de 2005, por la vía entre Puerto Berrío y Puerto Araujo, un bus dedicado al servicio público cayó en un hueco, lo cual generó que éste se volcara, provocándole el fallecimiento al conductor y diversos ocupantes. El accidente se presentó, según se manifiesta, a causa del mal estado y falla de señalización de la vía.
Pretensiones:	Primero: que se declare responsable administrativa y extracontractualmente a la Nación – Ministerio de Transporte y al INVIAS del reconocimiento y pago de perjuicios morales y materiales. Segundo: condenar a la nación, al Ministerio de Transporte y a INVIAS a pagar al demandante la suma dispuesta en esta sentencia pagar a la parte actora por ser la perjudicada directa a causa de daño emergente y lucro cesante, lo correspondiente respectivamente.
Problema Jurídico:	¿Es imputable la responsabilidad a la Nación – Ministerio de Transporte –INVIAS por los hechos ocurridos el 18 de octubre de 2005?
Ratio Decidendi:	Para la Sala queda demostrado a través del croquis del accidente, la existencia de irregularidades que generaron que el vehículo se volcara. Se pudo establecer que la vía conforma una recta, y dentro del informe de tránsito quedó estipulado que poseía diversos huecos como aquel que logró desestabilizar el automotor en cuestión; de igual forma, se constataron otras anomalías: Falta de iluminación y señalización; a través de lo cual la Sala pudo determinar que el motivo del accidente fue el mal estado de la vía presentándose el hueco sobre la carretera, y lo que produjo el hecho fue la anomalía sobre la vía, así como las dimensiones del hueco que hicieron que el vehículo se desestabilizara. Por lo tanto, la sala comprendió que existió una falla en el servicio por parte de INVIAS que tiene bajo su jurisdicción la preservación y señalización en las vías del país, sin que se pudiera advertir el peligro que estos hundimientos provocan, ya que la obligación de construir carreteras seguras y apropiadas para el tráfico acarrea el deber de conservarlas y mantenerlas Al respecto, la Corporación ha manifestado que la colocación de señales de tránsito en las vías es obligatoria, tanto en zonas

Ficha jurisprudencial arquimédica – falla del servicio en el mantenimiento de la infraestructura vial Sent. (2021)	
	<p>urbanas como rurales. Esta obligación tiene dos razones: la primera razón es que la omisión de la colocación de señales de tránsito puede causar accidentes, lo que hace que la administración pública sea responsable. La segunda razón es que las señales de tránsito recuerdan a los usuarios de las carreteras las normas legales y reglamentarias de la circulación. Estas normas exigen destreza, pericia, prudencia y concientización de los riesgos de la conducción, como el automatismo que pueden adquirir los conductores que se familiarizan con la vía o con su vehículo (Sentencia 50791, 2021).</p> <p>Por lo tanto, las pruebas dejan ver que la causa del accidente fue haber caído en el hueco, lo que generó la pérdida de control del vehículo; frente a lo cual, el conducto no trató de realizar una conducta apropiada para impedir o reducir de alguna manera el resultado perjudicial o dañino, como, por ejemplo, reaccionar con los frenos, lo que se evidenció en el pavimento a través de la huella de arrastre que denota la anormalidad de la vía</p> <p>En la evaluación de la causa se pudo establecer que la irregularidad de la vía fue la que generó el perjuicio, lo cual indica que no fue la velocidad del automotor, ni la cantidad de tiempo que el conductor estuvo en el volante los que generaran el daño o perjuicio.</p>
Resuelve:	<p>Se modifica la parte resolutive de la sentencia recurrida, esto es, la proferida en el proceso de la referencia el 11 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander, Subsección de Descongestión, Despacho 01, la cual quedará así: 1. Se declara probada la excepción de falta de legitimación para actuar por pasiva propuesta por el apoderado del Ministerio Nacional de Transporte. 2. Se declara administrativa y extracontractualmente responsable al Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, de los perjuicios ocasionados con los hechos ocurridos el 18 de octubre de 2005, que generaron la pérdida del órgano del bazo a la señora María Eloísa Bueno Lizarazo. 3. Se condena al Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, a pagar a la señora María Eloísa Bueno Lizarazo la suma de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por concepto de perjuicios morales.</p>
Salvamento de Voto:	No hubo salvamento de voto

Nota: elaboración propia

En relación al caso de la Sentencia 50791 (2021) y atendiendo las recomendaciones de las anteriores jurisprudencias arquimédicas del Consejo de Estado sobre el deber de señalización y la conservación, se revalidan las posturas anteriores, ya que para este caso donde se causó un volcamiento de un vehículo automotor por el hundimiento de la vía, en el que se reflejó un deterioro natural de ésta, la cual requería mantenimiento y a su vez señalización sobre el peligro que este presenta.

En situaciones de depresión de la malla vial en las carreteras nacionales de competencia de INVIAS, se entiende que es pertinente realizar un proceso de estudios y contratación para llevar a cabo las actividades de reparación a cargo de un contratista, es por ello que no se hace exigible el mantenimiento de forma inmediata frente a la ocurrencia de siniestros sino el de señalización para que se advierta sobre los trabajos que se están llevando a cabo, asimismo sobre el transporte de maquinaria pesada y los obstáculos que puedan existir en el trayecto de la vía. Estas señalizaciones, deberán ser reconocidas durante las 24 horas en el que cualquier conductor o peatón pueda identificarlas y realizar maniobras que eviten un posible siniestro.

En definitiva, cabe señalar que la línea jurisprudencial brinda una variedad de argumentos respecto a la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio en la infraestructura vial a nivel nacional, con la cual se hizo hincapié en primera instancia en la omisión o extralimitación del agente nacional en sus funciones, el daño antijurídico y el nexo causal. En segunda instancia las jurisprudencias unificadoras a los criterios anteriormente esbozados agregaron el criterio del deber legal preexistente como

un elemento adicional para establecer la falla del servicio. Y finalmente las jurisprudencias arquimédicas ahondaron sobre el deber de conservación, mantenimiento y señalización que le merecen a INVIAS como entidad garante de las carreteras nacionales en el país.

4. ANÁLISIS DINÁMICO DE LA JURISPRUDENCIA RELACIONADA CON RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS DEBIDO A FALLAS EN INFRAESTRUCTURA VIAL

El análisis dinámico de la jurisprudencia se refiere a la evaluación y estudio de las decisiones judiciales a lo largo del tiempo, con el fin de identificar y comprender la evolución de los principios legales y la interpretación de las leyes por parte de los tribunales. Este enfoque considera que la jurisprudencia no es estática, sino que está sujeta a cambios y adaptaciones a medida que se presentan nuevos casos y se desarrollan nuevas interpretaciones legales (Ratti, 2021).

El análisis dinámico implica revisar y comparar las decisiones judiciales relacionadas con un tema específico, analizar los argumentos utilizados por los jueces en cada caso y examinar cómo se han modificado o desarrollado los principios legales a lo largo del tiempo. También implica identificar tendencias o cambios en la jurisprudencia y evaluar su impacto en el sistema legal.

Este tipo de análisis es especialmente útil para comprender cómo los tribunales han interpretado y aplicado la ley en casos similares, así como para identificar posibles cambios en la interpretación legal que puedan influir en casos futuros. También puede proporcionar información sobre la evolución de los derechos y las garantías legales en una determinada área del derecho.

De acuerdo con López (2009), el análisis dinámico de una línea jurisprudencial está guiado por las sentencias hito, las cuales pueden derivar su importancia de algunos factores presentes en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como son la sentencia fundadora de línea, sentencia consolidadora de la línea, sentencia modificadora, que cambia la jurisprudencia, sentencia reconceptualizadora o sentencia dominante.

Una sentencia hito es aquella que marca un punto de inflexión o establece un precedente significativo en un determinado ámbito legal. Estas sentencias son consideradas como referentes o casos emblemáticos que marcan un cambio o avance importante en la interpretación de la ley o en la jurisprudencia. Las sentencias hito pueden ser emitidas por tribunales de alto nivel, como una corte suprema o un tribunal constitucional, y suelen abordar temas legales relevantes y controvertidos; se caracterizan por tener un impacto duradero, ya que sientan una base o un estándar para casos futuros y orientan la interpretación y aplicación de la ley en situaciones similares (Silva, 2022). Las sentencias hito pueden contribuir a la evolución del derecho y tener implicaciones importantes en la sociedad, ya que establecen criterios o principios legales que deben tenerse en cuenta en casos similares.

4.1. Antecedentes históricos de la responsabilidad del Estado

La responsabilidad como concepto jurídico surge en Roma. Sin embargo, esta responsabilidad que debe tener el Estado con la comunidad surgió solo en los últimos años del siglo XIX, pues hasta entonces se estimaba que el interés del Estado era de mayor trascendencia o en ocasiones hasta integral, ya que eran los funcionarios quienes tenían la responsabilidad frente a los daños que ocasiona su conducta, en consideración de los

principios de la responsabilidad civil que regían entre particulares (Soler & Guillermo, 2009, pp. 74-75).

De acuerdo con Penagos (2007), antiguamente se consideraba que la soberanía y la responsabilidad eran incompatibles. Esta idea se basaba en el principio de que "el rey no puede hacer nada malo". Los defensores de esta teoría de la irresponsabilidad del gobernante argumentaban que "la soberanía implica poder imponerse a todos sin compensación". El derecho administrativo, sin embargo, rechaza esta idea de plano, por considerarla antijurídica.

Después de que culminó la Primera Guerra Mundial alrededor del año 1930, es que emergen teorías novedosas para aquellos procesos donde su objetivo era lograr compensaciones por sucesos y omisiones generados por los servidores públicos que provocaron daños o perjuicios a particulares. Según lo menciona Rodríguez (2011), una de las primeras proposiciones jurisprudenciales citadas en las diversas fuentes del derecho administrativo, lo fue el Fallo Blanco en Francia en 1873, que además de desligar la responsabilidad del Estado, de sistema normativo alguno, y relacionarlo con la actividad del mismo, permitió inferir, una responsabilidad de los funcionarios ligados a la del aparato estatal.

De igual manera, Penagos (2007) manifiesta que dentro del Fallo Blanco solemnizado en Francia en el año 1873 se instauró la responsabilidad de estatal a pesar de no estar estipulado en textos legales. El autor señala que el Tribunal de Conflictos manifestó en ese momento lo que se señala a continuación. La responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por hechos de las personas que emplea en el servicio público no

puede regirse por los principios del Código Civil, que rigen las relaciones entre particulares. Esta responsabilidad es especial, no general ni absoluta, y varía según las peculiaridades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses particulares.

La definición o límite que existe entre la responsabilidad del Estado y sus servidores en la parte doctrinal y la jurisprudencia, comenzó a efectuarse desde la solemnización del Fallo Blanco; delimitación fundamental para la administración pública, ya que de la misma manera que se trata para toda persona jurídica, no realiza sus actos por su propia cuenta, sino que lo ejecuta por medio de servidores o funcionarios (Rodríguez, 2011).

En relación con el desarrollo y demarcación histórica de la responsabilidad del Estado autores como Ruiz (2009) manifiesta que esta evolución se presentó en tres fases: Irresponsabilidad, responsabilidad y responsabilidad creciente.

En la fase de irresponsabilidad la representación del Estado era el rey, quien se estimaba como el más poderoso y el gobernante integral, a pesar de lo cual no era el directo responsable por los daños generados a causa de su actividad; mientras que, aquel encargado o agente que realizara los actos de su parte, si era considerado responsable, desde que dichos actos hubiesen superado ciertos límites. También, este encargado era considerado responsable para aquellos hechos o situaciones donde la ley lo estimara de forma explícita; al igual, en hechos o sucesos donde se pudiera aplicar la hipótesis de los actos de poder y de gestión; donde se estimaba al Estado irresponsable en relación con daños provocados por su labor en el poder, caso contrario, se consideraba responsable por daños provocados por sus actos, siempre y cuando realizara los actos teniendo en cuenta los criterios de los actos de los particulares (Ruiz, 2009)

Según manifiesta Ruiz (2009), fue en 1873 cuando el Tribunal de Conflictos de Francia estableció a través del Fallo Blanco la probabilidad de que el Estado fuera declarado responsable al margen de que dicha responsabilidad se encontrara estipulada tácitamente, o de que sus actos o labores fueran considerados de poder o de gestión. Para la adopción de esa decisión, el Tribunal se sustentó en el concepto de servicio público, que reemplazó los conceptos de poder y de gestión.

Las restricciones o límites a nivel doctrinal y jurisprudencial que le competen al Estado y sus agentes, éstas vienen dadas desde la época del Tribunal de Conflictos; de tal forma que se admite que la administración pública conforma una persona jurídica cuyos actos no son propios, sino que los ejecuta por medio de sus servidores o funcionarios, para lo cual se necesita distinguir el punto hasta el cual los perjuicios causados le son propios o son generados por funcionarios públicos (Rodríguez, 2010). En sistema anglosajón, fueron las leyes federales de 1946 y 1947 en Estados Unidos e Inglaterra respectivamente, las que introdujeron modificaciones al sistema para establecer que el funcionario público que actuara causando perjuicio quien debe responder con su propio patrimonio.

Con el fin de realizar una distinción entre la responsabilidad que posee la administración estatal y la que poseen sus agentes, Zárte (1996), manifiesta que se requiere diferenciar los conceptos de falta de servicio y falta personal; donde, la responsabilidad de la administración se produce cuando se presenta una falta del servicio, mientras que la falta personal involucra la responsabilidad individual del servidor o funcionario. En consideración a dicha diferenciación, Ruiz (2009) manifiesta que emerge una duda en relación con la responsabilidad que tienen los servidores y funcionarios, no frente a terceros sino por las

faltas que le puedan generar perjuicios; a pesar de que en un principio se admitió la validez del principio de responsabilidad del servidor frente a la administración pública, fue desde el Fallo Lareulle en 1951, donde el Consejo de Estado Francés modificó esa doctrina y entró a señalar la responsabilidad personal, tanto de manera directa, como cuando se deriva de un llamamiento en garantía.

Por otra parte, según Bernal (2010), la distinción entre actos de poder y actos de gestión ha sido objeto de grandes debates en la historia del derecho administrativo. Sin embargo, la consecuencia de esta distinción es muy clara: los actos de poder, que implican el ejercicio de las prerrogativas propias del poder estatal, se rigen por el derecho administrativo y son juzgados por el juez contencioso administrativo. Por otro lado, los actos de gestión, que implican un comportamiento similar al de los particulares, se rigen por el derecho privado y son de conocimiento de los jueces ordinarios.

Bernal (2010) también manifiesta que la contribución fundamental de estas teorías sobre actos de poder y actos de gestión es que a través de ellas se expuso y justificó la presencia que tiene el derecho administrativo como un sistema jurídico especial que se encarga de reglamentar los actos y labores del Estado, aplicando para ello parámetros del servicio y privilegios del poder.

Al respecto, mediante sentencia T-507 promulgada por la Corte Constitucional (1993) se señaló que para determinar la dimensión en la que actúa el Estado, es decir, si con su estatus superior de Estado o al nivel del particular, se debe diferenciar entre la actividad de mando, que se ejerce a través de la expedición de actos de poder o de autoridad, y la actividad de gestión, que se realiza sin utilizar el poder de mando y que, por consiguiente, es semejante

a las actuaciones de los particulares. De esta manera, cuando se está frente a una actividad de poder, la administración debe regirse por los principios y normas especiales del derecho administrativo, y los litigios que allí resultaren serían de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La distinción entre actos de poder y actos de gestión, que se realiza desde la historia, permite determinar que la contratación estatal conforma un acto de gestión. Esto se debe a que, cuando el Estado celebra un contrato, realiza sus actos con base en su poder, pero también con base en la igualdad de condiciones con el contratista. La entidad estatal realiza sus actos en representación del interés general, lo cual no puede conducir a que el contratista, por ser un particular, tenga que renunciar a sus intereses propios y cumplir con el propósito del contrato con fines onerosos. Esta diferenciación es en particular, útil y requerida para aquellos casos que tienen que ver con la labor de la contratación con el Estado. Esa distinción es la que posibilita determinar dónde debe intervenir la jurisdicción contencioso-administrativa o la jurisdicción ordinaria

De igual forma, bajo el artículo 104 de la ley 1437 (2011) a través de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo, se señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede saber, fuera de lo determinado bajo la Constitución (1991), sobre las controversias que se presenten en los contratos, sucesos, faltas o actividades que sean objeto del derecho administrativo, en los que se encuentren implicadas tanto entidades públicas como particulares que realicen actividades administrativas, dentro de los procesos que puede conocer la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la Ley (2011) se encuentran la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, los contratos en

los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes, la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público, los actos políticos o de gobierno, los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; los originados en los contratos celebrados por esas entidades y los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

4.2. Análisis dinámico de la jurisprudencia en Colombia sobre la responsabilidad del Estado por fallas en la infraestructura

Según Esguerra (2004) dentro de la doctrina se pueden reconocer diversas etapas que ha tenido que atravesar la responsabilidad extracontractual del Estado. La primera se denominó Estado irresponsable, en la cual el Estado era considerado como aquel que debía asumir o hacerse responsable por los daños experimentados por la ciudadanía. En la segunda mitad del siglo XIX, se reconoció que, aunque el Estado contaba con poder y este lo caracteriza, se encuentra en el deber de responder por los perjuicios o daños causados a la ciudadanía por sus actos.

La segunda fase se conoce como responsabilidad creciente, según la cual el Estado comienza a reconocer y reparar aquellos daños ocasionados por agentes suyos o servidores públicos, por lo tanto, aparecieron los regímenes subjetivos y objetivos de responsabilidad; los subjetivos se basan en la culpa, y los objetivos se conocen como daño especial y riesgo excepcional.

De esta forma se puede decir, según lo manifiesta Orejuela (2008) que con la estipulación de la llamada cláusula general de responsabilidad establecida bajo el artículo 90 de la Constitución (1991), se considera una tercera fase denominada como responsabilidad del Estado a nivel constitucional.

Esta responsabilidad se basa en dos principios fundamentales: el derecho de los ciudadanos a la protección de su vida, honra y bienes, el cual es inherente a la dignidad humana y es un requisito indispensable para el ejercicio de los demás derechos. Y el segundo es el deber de las autoridades públicas de proteger los derechos de los ciudadanos, que, como deber es una expresión de la función esencial del Estado de garantizar la seguridad y el bienestar de sus habitantes. La Constitución Política de Colombia consagra la responsabilidad del Estado en el artículo 90, el cual establece que "el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes". Este artículo debe interpretarse en concordancia con otros preceptos constitucionales, como el artículo 2º, que establece que el fin del Estado es la defensa de la vida, la honra y el patrimonio de los colombianos; el artículo 13, que consagra el principio de igualdad ante la ley; y el artículo 58, que reconoce la propiedad privada (Orejuela, 2008).

Como ya se dijo, el artículo 90 de la Constitución (1991) declara la responsabilidad genérica del Estado, al señalar que éste ha de responder por los daños antijurídicos. Para que exista responsabilidad del Estado, se deben cumplir los siguientes requisitos: un hecho jurídico dañoso, que puede ser una acción u omisión de una entidad de naturaleza pública o de una persona jurídica privada que se encuentre desarrollando actividades estatales. El daño debe ser material o moral. Un vínculo entre el hecho dañoso y el autor, el cual debe ser de causalidad, es decir, el hecho dañoso debe haber sido causado por la acción u omisión del autor. Y un daño probado y cuantificable. El Consejo de Estado ha establecido que la responsabilidad del Estado es objetiva, es decir, no se requiere la imputación subjetiva de culpa o dolo al autor. Esto significa que, si se cumplen los requisitos mencionados, el Estado será responsable del daño causado, sin importar si su autor actuó con culpa o dolo (Sentencia del 12 de Julio, 1993).

Más adelante, bajo el expediente 7622 proferido por el Consejo de Estado (1993) se precisó la imputación jurídica, que supone que se establezca fundamentación del carácter obligatorio de la reparación o indemnización de determinado perjuicio que corresponda a la materialización de un daño antijurídico; es entonces cuando intervienen los títulos de imputación correspondientes a los diferentes sistemas de responsabilidad, como lo ha sostenido la jurisprudencia en relación con el artículo 90 de la Constitución Política.

De igual manera, mediante sentencia correspondiente al expediente 13138 proferida por el Consejo de Estado (2000) reiteró que la Administración Pública no se exonera de responsabilidad por el hecho de contratar la ejecución de una obra pública. Esto se debe a que, en última instancia, la Administración es la responsable de la obra, ya que es la dueña

de la misma y el pago de la obra afecta su patrimonio. Además, la ejecución de la obra pública obedece a razones de servicio y de interés general.

Puede observarse que, mediante esta Sentencia, el Consejo de Estado, a pesar de que hace la distinción entre las obras ejecutadas directamente por el Estado y las ejecutadas por sus contratistas, advierte que esa delegación no exime a las instituciones estatales de su responsabilidad, con el mismo grado que se daría si hubiera ejecutado la labor de forma directa.

Así mismo, reiteró que la Administración Pública tiene la obligación de señalar adecuadamente las obras públicas, ya que estas representan un riesgo para los usuarios de la vía. La Sala rechazó la posibilidad de utilizar cualquier tipo de señal, ya que las normas reglamentarias establecen exigencias específicas. Además, no se puede considerar como señal preventiva un montículo de tierra, ya que este podría ser más peligroso que la obra misma. En el caso concreto, el INVIAS no cumplió con el deber de señalar adecuadamente la obra pública. Por lo tanto, los hechos probados configuran un típico caso de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que se configura una falla del servicio por omisión de la entidad encargada del mantenimiento y conservación de la vía (Radicación 15630, 2005).

Nótese aquí que la responsabilidad no solamente corresponde a la labor misma de construcción, reconstrucción o mantenimiento de la infraestructura, sino a acciones complementarias o conexas con ese tipo de labores, como es la señalización de los terrenos en donde se realizan dichas obras. Esto quiere decir que cuando esas labores se contratan con terceros, la institución del Estado que así lo haga debe asegurarse de tomar las medidas

conducentes a garantizar que esos terceros brinden las condiciones de seguridad que los usuarios y visitantes de las obras requieren para evitar o prevenir la ocurrencia de daños generadores de responsabilidad.

En esa misma sentencia, el Consejo de Estado examinó el alcance de la eventual responsabilidad del Ministerio de Transporte frente al mantenimiento de la infraestructura vial y, por ende, frente a los daños que pudieran ocasionarse como consecuencia de las fallas que se pudieran presentar en el cumplimiento de esa función. Al respecto, el alto tribunal expresó que, de acuerdo con el Decreto 2171 (1992), artículos 5 y 6, esta institución es la encargada de diseñar y fijar la política nacional relacionada con el tránsito y transporte y con su infraestructura, al igual que la planeación de las instituciones que conforman el sector transporte, tanto como orientar y vigilar la ejecución de esas políticas (Radicación 15630, 2005).

En esas condiciones, al Ministerio de Transporte no se le han asignado la ejecución de acciones de construir, reconstruir, mejorar, rehabilitar y conservar la infraestructura vial a cargo de la Nación, obligación que corresponde al Instituto Nacional de Vías” (Radicación 15630, 2005, p. 17). En cambio, el INVÍAS representa una entidad pública a nivel nacional, con personalidad jurídica, con autonomía administrativa, cuenta con su propio patrimonio y depende de dicho ministerio, cuya finalidad es "realizar las directrices y proyectos vinculados a la red viaria bajo la responsabilidad del Estado en lo que respecta a vías terrestres" y dentro de sus labores esenciales, se encuentra la ejecución de la política del Estado referente a la infraestructura vial correspondiente a su ámbito, de acuerdo a las directrices establecidas por el Ministerio de Transporte.

Como consecuencia de ese diseño jurídico, el daño causado no es imputable al Ministerio de Transporte y *contrario sensu*, se debe reconocer que existe la excepción de falta de legitimación pasiva, como alegó ese ministerio (Radicación 15630, 2005).

El Consejo de Estado ratificó que el daño antijurídico corresponde a las lesiones patrimoniales o extrapatrimoniales que la víctima no está en el deber jurídico de soportar (Sentencia Expediente 15932, 2007). Esa postura está respaldada por la Corte Constitucional, cuando sostuvo que el origen de la responsabilidad patrimonial que le compete al Estado forma parte de un daño que necesariamente es antijurídico, no debido a que la conducta de este vaya en contra al derecho, “sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable” (Sentencia C-333, 1996).

En el Radicado 21883 emitido por el Consejo de Estado (2011) se ratificó la jurisprudencia de dicho ente cuando sostuvo que la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que el Estado es responsable patrimonial por las acciones u omisiones contrarias a derecho que le sean atribuibles, incluso si son lícitas, en cuanto ocasionen daños antijurídicos. Además, se ha reconocido la operatividad de regímenes de responsabilidad objetiva, en los cuales el Estado responde sin importar si su actividad o la conducta de sus agentes es conforme con el ordenamiento jurídico.

Esta sentencia implica que el Estado tiene el deber de actuar de acuerdo con la ley y respetar los derechos de los ciudadanos. Si el Estado realiza acciones que violan la ley o se abstiene de actuar cuando tiene la obligación de hacerlo, y esto causa daños a los individuos o a sus propiedades, el Estado puede ser considerado responsable y estar obligado a reparar esos daños. Así mismo, es responsable en las situaciones en las que el Estado realiza acciones

lícitas, es decir, permitidas por la ley, pero que causan daños injustos o desproporcionados a los ciudadanos. En estos casos, aunque la conducta del Estado sea legal, puede ser considerada antijurídica debido a su impacto negativo. Si el Estado genera daños injustificados o excesivos, también puede ser requerido para compensar esos daños.

Al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, se busca salvaguardar los derechos de los individuos frente a acciones ilegales u omisiones indebidas por parte de las instituciones estatales. Esto promueve el respeto por el Estado de Derecho y garantiza que las personas afectadas tengan una vía para obtener reparación por los daños sufridos. La posibilidad de que el Estado sea responsable económicamente por sus acciones y omisiones incorrectas crea un incentivo para que las autoridades actúen de manera adecuada y cumplan con sus deberes legales. Esta responsabilidad financiera puede hacer que el Estado sea más diligente en sus acciones y decisiones, evitando así la negligencia o la violación de derechos.

Cuando se establece la responsabilidad patrimonial del Estado también permite a los ciudadanos acceder a la justicia y buscar compensación por los daños sufridos. Esto contribuye a equilibrar el poder entre el individuo y el Estado, y garantiza que las personas tengan una oportunidad de defender sus derechos y recibir una reparación adecuada cuando hayan sido perjudicadas.

Los regímenes de responsabilidad "sin culpa" o "sin falta" que se mencionan en la Radiación número: 54001-23-31-000-1998-00624-01(21883) emitida por el Consejo de Estado (2011) son sistemas legales en los que la obligación indemnizatoria a cargo del Estado puede declararse independientemente de que la actividad del Estado o las acciones de sus agentes se encuentre plenamente conforme con el ordenamiento jurídico. Estos regímenes se

basan en la idea de que el Estado debe asumir la responsabilidad por los daños causados a los ciudadanos, incluso en ausencia de una conducta negligente o ilícita por parte de sus agentes.

En los regímenes de responsabilidad "sin culpa", se establece la responsabilidad objetiva del Estado, lo que significa que el simple hecho de que se haya producido un daño es suficiente para que el Estado deba indemnizar a la parte afectada. No es necesario probar que el Estado actuó de manera negligente o que cometió una falta. Las principales características de los regímenes de responsabilidad "sin culpa" son la responsabilidad objetiva y la presunción de causalidad.

5. CONCLUSIONES

Durante el estudio de compilación se pudo comprender que la infraestructura vial se define como el conjunto de elementos, servicios y dotaciones que permiten interconectar una vía con otras. Que de acuerdo con el programa internacional de Evaluación (IRAP) al que pertenece el país, destaca 15 características que deben reflejarse en las vías nacionales, entre estas están: el tipo de área, número de carriles, sentido del tránsito, acera derecha e izquierda, uso del suelo, carriles auxiliares, límite de velocidad, ancho de carril, ancho de berma pavimentada, ancho de berma sin pavimentar, fricción lateral, ciclovía, banda alertadora de berma, y mediana. Adicionalmente se establece que la infraestructura debe brindar información sobre la geometría de la vía, estado de la vía, características de las intersecciones, la severidad y el flujo. A través de estos elementos y características, los transeúntes cuentan con las condiciones necesarias para desplazarse por las carreteras nacionales a cargo de INVIAS. A lo anterior se agregan situaciones transitorias que pueden afectar las condiciones de seguridad, por causas como indebida señalización, derrumbes, obstáculos, daños o defectos de alcantarillas, huecos en la calzada, hundimientos, deslizamientos de tierra, movimientos de masa, entre otras.

De la misma manera, la normatividad vigente en Colombia para acreditar la configuración de responsabilidad extracontractual del Estado en términos generales deberá probar tres situaciones a saber: (i) La acción u omisión del agente del Estado; (ii) El daño antijurídico y (iii) El nexo causal entre la acción u omisión del agente del estado con la afectación generada al asociado para cada caso en concreto. El juez no debe tener dudas probatorias sobre la acreditación de estos elementos por cuanto podría generarse exoneración

de responsabilidad del Estado, a falta de uno de estos, los cuales podrían ser inimputables por la ocurrencia de un fenómeno natural o fuerza mayor o un caso fortuito y en el mayor de los casos por culpa exclusiva de la víctima.

La línea jurisprudencial compilada y analizada trajo como resultado la discriminación de criterios que fueron evolucionando a partir de las sentencias fundadoras, unificadoras y arquimédicas, entre los cuales se tienen: (i) La existencia de un deber legal o reglamentario atribuible a una entidad competente, en este caso el juez deberá determinar en principio a qué entidad le era atribuible la función demandada y establecer la norma en donde se encuentra contenida, de la misma manera podrá establecer una posible solidaridad si dichas funciones permiten comprender una responsabilidad simultánea; (ii) La omisión funcional de la entidad determinada, en este sentido los hechos deben demostrar que la entidad no observó ni cumplió con las disposiciones normativas establecidas a su cargo; (iii) El daño antijurídico, es la afectación generada al usuario por el incumplimiento del deber legal y (iv) El nexo causal, como la relación entre la afectación al usuario y el incumplimiento de las funciones concentradas en la conservación, mantenimiento y señalización de las vías nacionales.

Ahora bien, de forma paralela a lo estrictamente jurídico, se pudo encontrar una amplia diversidad de situaciones que se pueden presentar en las vías por fallas en su mantenimiento y operación y que pueden derivar en la asignación de responsabilidades al Estado. Esa amplitud de circunstancias muestra la conveniencia de que las autoridades técnicas especializadas definan una especie de decálogo en el que se determine con precisión cómo se deben mantener las vías o qué condiciones mínimas deben reunir las mismas para que se pueda considerar que están en buen estado. La elaboración de ese instrumento técnico no

solamente facilitará la verificación de condiciones técnicas que determinen la operatividad o no de una vía, sino que además puede convertirse en un instrumento vinculante, con consecuencias jurídicas, en la medida en que su aplicación oriente tanto a los organismos técnicos que se encargan de la supervisión, mantenimiento y operación de la infraestructura vial, sino a los jueces que se encargan de determinar la responsabilidad cuando se presentan deficiencias en tales aspectos.

El trabajo incluyó el análisis dinámico de la jurisprudencia relacionada con la responsabilidad del Estado por fallas en la infraestructura, lo cual permitió identificar su evolución histórica, que a mediados del siglo XIX llevó por primera vez a que el Estado sea responsable de perjuicios que le cause a los ciudadanos. La fase de responsabilidad creciente condujo al desarrollo de sistemas y normatividades relacionadas con la responsabilidad objetiva y subjetiva del Estado, con base en criterios de culpa, daño especial y riesgo excepcional, respectivamente.

Ya con la Constitución Política (1991) contempló la responsabilidad a nivel general del Estado, lo cual provocó que la jurisprudencia del Consejo de Estado precisara que aun cuando las obras son realizadas por contratistas, la responsabilidad jurídica no es delegable para el Estado. Así mismo, el alcance de la responsabilidad del Estado no se limita a la calidad misma de las obras, sino a los cuidados durante los procesos de construcción y mantenimiento.

Más tarde, la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha hecho diferencia sobre la función reguladora de política que cumple el Ministerio de Transporte en lo relativo a esa área de responsabilidad, y el papel que cumplen las entidades dedicadas propiamente a la

contratación o ejecución directa de los proyectos de infraestructura, como el Instituto Nacional de Vías. Así mismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo aclaró que el daño antijurídico hace referencia las lesiones patrimoniales o extrapatrimoniales que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, al igual que hizo referencia a los regímenes de responsabilidad “sin culpa” o “sin falta”.

El criterio de imputación que se aplica en los casos de las fallas de la infraestructura vial es la falla en el servicio, porque el Estado tiene una obligación legal de mantener las vías en buen estado. Esta obligación se deriva de la Ley 105 (1993), que establece que las entidades públicas responsables de la infraestructura vial deben garantizar la prestación del servicio público de transporte de manera eficiente, segura y adecuada. Cuando el Estado incumple con esta obligación y como resultado una persona sufre un daño, el Estado puede ser responsable por falla en el servicio. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la responsabilidad del Estado por falla en el servicio no es automática; para que el Estado sea responsable, la persona que sufrió el daño debe demostrar que el Estado incumplió con su deber u obligación legal de conservar la vía en buenas condiciones, que el incumplimiento del Estado fue la causa directa del daño, y que el daño fue anormal y no se podía evitar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nacional de Seguridad Vial. (Diciembre de 2019). *Hipotesis de las causas probables en los siniestros viales en Colombia*. Obtenido de https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/20233/2/2020_analisis_condiciones_seguridad..pdf
- Andrea Johana, R. R. (2022). *Estudio del fenómeno turístico en Honda Tolima como destino multifacético*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
- Arbeláez, A. (2020). *Nociones sobre la institución de la delegación en el derecho administrativo y sus consecuencias jurídicas*. Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2020). *Infraestructura vial con enfoque ambiental*. Obtenido de metropol.gov.co: <https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/obras-metropolitanas/Infraestructura-vial.aspx#:~:text=La%20revoluci%C3%B3n%20en%20el%20enfoco,peatonales%20y%20ciclorrutas%3B%20organizaci%C3%B3n%20del>
- Asprilla, Y., Rey, E., & Maturana, Z. (2015). Influencia de los elementos de la infraestructura en la seguridad vial de los usuarios de las carreteras interurbanas. Un estudio de caso. *Revista Tecnogestión*, 12(1), 26-36. Obtenido de <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/view/10564/11510>

- Ballesteros, I., Arciniegas, E., & Alarcón, R. (2017). La carga de la prueba en procesos de responsabilidad del Estado por la prestación del servicio médico asistencial. *Revista Estr@do*, 3(4).
- Bernal, C. (2018). El precedente en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 2008(21).
- Bernal, F. J. (2010). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Bluhum, E. (2016). *El precedente en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bluhum, E. (2017). *El precedente en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bodington, M. (2011). *Metodología de la investigación Jurídica*. Maracaibo: Editorial Urbe.
- Carrillo, R. (2022). *Impacto de PretorIA en la elección normativa del juez constitucional dentro del marco jurídico colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Colfecar. (2023). *Transporte de Carga en medio de las adversidades*. Bogotá: Colfecar.
- Constitución Política. (1991). *Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá: con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un or.
- Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá, Colombia.

- Corredor, F. (2022). *Control de calidad de procesos constructivos de capas estructurales de pavimentos*. Bogotá: Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Decreto 105. (1995). *Presidencia de la República*. Bogotá: Por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993.
- Decreto 1400. (1970). *Presidencia de la República*. Bogotá: Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil.
- Decreto 2171. (1992). *Presidencia de la República*. Bogotá: Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.
- Decreto 2171. (1992). *Presidencia de la República*. Bogotá: Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.
- Decreto 2263. (1995). *Presidencia de la República de Colombia*. Bogotá: Por el cual se reglamenta la ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995.
- Decreto 3083. (2007). *Presidencia de la República de Colombia*. Bogotá: Por el cual se reglamentan el artículo 39 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el artículo 3° de la Ley 336 de 1996.
- Esguerra, J. (2004). *La Protección Constitucional del Ciudadano*. Bogotá: Editorial Legis.
- Esparza, C. (2015). *La relación de causalidad y el daño indemnizable en los supuestos de pérdida de la oportunidad*. Navarra: Universidad Pública de Navarra.

Expediente 13138. (2000). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque. Actor: Luz Marina Herrera Londoño, municipio de Pereira.

Expediente 7622. (1993). *Consejo de Estado*. Bogotá: Sección Tercera; Consejero Ponente Carlos Betancur Jaramillo.

Gómez, L. (2021). *Análisis jurisprudencial: Un espacio académico*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás.

Guerrero, H. (1973). *Responsabilidad civil extra-contractual por el hecho ajeno*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Harwood, & Hummer. (2000). Operational and safety effects of highway geometrics at the turn of the millennium and beyond. *ransportation Human Factors Journal Impact Factor & Information*, 2, 265-278.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México:: McGraw-Hill.

Herrera, J., & Ocampo, F. (2021). *Como los costos del transporte terrestre afectan la exportación de materiales de construcción para los productores colombianos*. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores en Administración.

INVIAS. (27 de Diciembre de 2021). *Estado de la Red vial*. Obtenido de <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-principal/57-estado-de-la-red-vial>

Irisarri, C. (2000). *El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis27.pdf>

Jiménez, D., & Cubides, J. (2017). *Responsabilidad del Estado: títulos de imputación objetiva por daño especial y riesgo excepcional en el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado año 2013-2016*. Bogotá: Universidad Católica.

León, D. (8 de Noviembre de 2018). *Análisis de la interpretación del artículo 230 de la Constitución Nacional, en las providencias de tutela de la Corte Suprema de Justicia (2007-2009)*. Obtenido de revistas.javerianacali.edu.co: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/353/1204>

Ley 105. (1993). *Congreso de Colombia*. Bogotá: Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

Ley 1437. (2011). *Congreso de Colombia*. Bogotá: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1682. (2013). *Congreso de Colombia*. Bogotá: Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

Ley 336. (1996). *Congreso de la República*. Bogotá: Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

Ley 769. (6 de Agosto de 2002). *Congreso de la Republica de Colombia*. Bogotá: Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Ley 84. Código Civil. (26 de Mayo de 1873). Congreso de la Republica de Colombia. *Codigo Civil Colombiano*. Bogotá, Colombia.

López. (2009). *EL derecho de los Jueces*. Bogotá: Editorial Legis.

López, D. (2006). *Interpretación constitucional*. Bogotá: Consejo Superior de l Judicatura Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

López, E., Parra, M., & Montañez, A. (2019). Análisis comparativo de la infraestructura vial entre Colombia y Ecuador en el siglo XXI. *Revista Espacios*, 40(42), 1-12.

López, J. (2018). *Caso de estudio: Ruta del Sol*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Maestre, L., & Camargo, D. (2021). *Análisis de la infraestructur vial primaria y su impacto en la competitividad del Departamento del Magdalena*. Santa Marta: Universidad del Magdalena.

Mahecha, A., & Pedraza, L. (2021). *Criterios jurídicos determinantes de la responsabilidad del estado por falla en el servicio médico de las empresas sociales del estado*. Bogotá: Universidad Libre.

Radicación 15630. (2005). *Consejo de Estado*. Bogotá: Sección Tercera, sentencia de abril 14. Consejero Ponente Ramiro Saavedra Becerra.

Radicación 76001-23-31-000-1994-02680-01 (18940). (2011). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez.

Radicación número: 54001-23-31-000-1998-00624-01(21883). (2011). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez. 25 de agosto.

RAE. (2022). *Definición "infraestructura"*. Obtenido de [dle.rae.es: https://dle.rae.es/infraestructura](https://dle.rae.es/infraestructura)

Ratti, F. (2021). *Notas metodológicas para un análisis dinámico de la jurisprudencia a partir de fórmulas usuales o estándares*. Buenos Aires: Universidad Católica de Argentina.

Revista Portafolio. (15 de Noviembre de 2020). *Siniestros viales le cuestan al país 23,9 billones de pesos al año*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/a-octubre-en-colombia-fallecieron-4-156-personas-en-siniestros-viales-546657>

Rodríguez, L. (2010). *Derecho Administrativo, General y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.

Rodríguez, L. (2011). *La explicación histórica del Derecho Administrativo*. Retrieved 2017, from www.bibliotecajuridica.org/libros/4/1594/16.pdf. pp. 293-315

Rueda, M. (2016). *La desatención hacia el daño ambiental*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Ruiz, W. (2009). *Responsabilidad del Estado*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Santaella, H. (2016). La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho. *Docencia y derecho, Revista para la docencia jurídica universitaria*(10), 1-10.

Sentencia (30356). (29 de Enero de 2014). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/139/S3/76001-23-31-000-1999-02042-01\(30356\).pdf&clen=77078&chunk=true](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/139/S3/76001-23-31-000-1999-02042-01(30356).pdf&clen=77078&chunk=true)

Sentencia 10948. (1999). *Consejo de Estado*. Bogotá: Magistrado ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Sentencia 15646. (2001). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Sentencia 16333. (22 de Julio de 2009). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Enrique Gil Botero. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-1995-01182-01\(16333\).pdf&clen=156037&chunk=true](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-1995-01182-01(16333).pdf&clen=156037&chunk=true)

Sentencia 17520. (21 de Febrero de 2011). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Gladys Agudelo Ordóñez. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1999-03680-01\(17520\).pdf&clen=155096&chunk=true](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1999-03680-01(17520).pdf&clen=155096&chunk=true)

Sentencia 19360. (2011). *Consejo de Estado*. Bogotá: Magistrado ponente Ruth Stella Correa.

Sentencia 21908. (19 de Octubre de 2011). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Olga Mérida Valle de la Hoz. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04845-01\(21908\).pdf&clic=115291&chunk=true](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1997-04845-01(21908).pdf&clic=115291&chunk=true)

Sentencia 22464. (2012, Febrero 01). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Sentencia 22745. (2011, Septiembre 14). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez. Retrieved from [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/95/FS3/66001-23-31-000-1998-00496-01\(22745\).pdf&clic=176279&chunk=true](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/95/FS3/66001-23-31-000-1998-00496-01(22745).pdf&clic=176279&chunk=true)

Sentencia 35796. (11 de 10 de 2017). *Consejo de Estado*. Bogotá.

Sentencia 43556. (30 de Mayo de 2018). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero. Obtenido de [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/76001-23-31-000-2003-04969-01\(43556\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/76001-23-31-000-2003-04969-01(43556).htm)

Sentencia 50791. (2021). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejero ponente María Adriana Marín.

Sentencia 52001-23-31-000-1999-00518-01(20750). (2011). *Consejo de Estado*. Bogotá: Consejo de Estado.

Sentencia C-333. (1996). *Corte Constitucional*. Bogotá: Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia del 12 de Julio. (1993). *Consejo de Estado*. Bogotá: Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera.

Sentencia Expediente 15932. (2007). *Consejo de Estado*. Bogotá: Sección Tercera. Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

Sentencia T-292. (2006). *Corte Constitucional*. Bogotá: Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia T-507. (1993). *Corte Constitucional*. Bogotá: Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

Silva, P. (2022). Cuatro sentencias hito para las elecciones del año 2022: Jurisprudencia constitucional colombiana del año 2021 en materia electoral. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 26(2), 643-658.

Soler, I., & Guillermo, W. (2009). *La acción de repetición como mecanismo moralizador de la función Pública: luces y sombras*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Valladolid, M., & Chávez, L. (2020). El enfoque cualitativo en la investigación jurídica, proyecto de investigación cualitativa y seminario de tesis. 69-90, 69-90.

Zambrano, J. (2021). *La nulidad de contratos de infraestructura vial en los que se ha probado la existencia de causa ilícita: Estudio del caso de la Ruta del Sol II*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Zárate, J. D. (1996). *Acción de Repetición en la constitución de 1991*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho.