

Honorable Magistrada  
Doctora BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN "A"  
[rmemorialessec03satadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec03satadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
E. S. D.

REF: CONTESTACION DEMANDA

MEDIO DE CONTROL: REPARACION DIRECTA  
RADICACIÓN: 25000233600020230027600  
DEMANDANTE: INCUBADORA SANTANDER S.A.  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA Y OTROS

**HERNAN DARIO SANTAMARIA PEÑA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.417.952 y con Tarjeta Profesional No. 116.718 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Nación - Ministerio de Transporte, según poder debidamente conferido por el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte, comedidamente me permito dar **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**, dentro de los términos de ley en el asunto de la referencia, teniendo en cuenta el auto admisorio el cual fue notificado al Ministerio de Transporte, mediante correo electrónico; contestación que realizo en los siguientes términos:

### I. A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento legal y fáctico con relación al Ministerio de Transporte, de conformidad con los argumentos que se expondrán en los acápites de los hechos y excepciones y por consiguiente se deberán denegar las suplicas de la misma respecto a mi representada.

En nombre de La Nación – Ministerio de transporte me opongo a que se hagan las declaraciones y condenas solicitadas por la parte demandante, en contra del Ministerio de Transporte toda vez que no es la autoridad competente para ser vinculada al presente proceso por carencia de competencia funcional y por ende de responsabilidad alguna, en consecuencia solicitó sean negadas en su totalidad al demandante, por cuanto el Ministerio no tiene ningún tipo de responsabilidad en los hechos de la demanda, lo que conlleva a que mi representada, no debió concurrir al proceso y deba declararse la respectiva excepción que se propondrá en el capítulo respectivo.

### II. FRENTE A LOS HECHOS

Frente a los hechos, el Ministerio de Transporte, se referirá en lo que le conste conforme a sus funciones y competencias, toda vez que los hechos referidos por el demandante no fueron causados por actuaciones u omisiones de este Ministerio.

Con la anterior salvedad respondo los hechos de la siguiente manera:

### FRENTE A LOS HECHOS RELEVANTES GENERALES

**1. FRENTE AL HECHO 1.** Es cierto.

**2. FRENTE AL HECHO 2.** Es parcialmente cierto. Toda vez que, ante la protesta social, normalmente el cierre de vías es uno de los mecanismos más recurridos por

los organizadores de las protestas, en consecuencia, es lógico que se presenten problemas de movilidad en todos los sectores productivos del país, no únicamente en el avícola.

**3. FRENTE AL HECHO 3:** No le consta al Ministerio de Transporte, las publicaciones de esta fecha (01 de mayo de 2021) sobre el represamiento de alimentos con ocasión del paro nacional. No obstante, es una consecuencia que se presenta en todas las cadenas productivas del país, a raíz del cierre de las vías en razón de las protestas sociales.

**4. FRENTE AL HECHO 4:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de FENAVI en cuanto la afectación del sector avícola durante esos días del paro nacional.

**5. FRENTE AL HECHO 5:** Es cierto. El Presidente de la República anunció el retiro del Proyecto de Ley radicado por el Ministerio de Hacienda sobre la reforma tributaria. Esto como un mecanismo e intento de mitigar los motivos de la protesta social y así dar termino a la misma.

**6. FRENTE AL HECHO 6:** Es cierto. El entonces Ministro de Hacienda, anunció su dimisión del Ministerio de Hacienda en razón de la propuesta sobre la reforma tributaria presentada al Congreso de la República. Esto como un mecanismo adicional y nuevo intento de mitigar los motivos de la protesta social y así dar termino a la misma.

**7. FRENTE AL HECHO 7:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones de la gobernadora del Valle del Cauca, en cuanto las afectaciones en su departamento por razones del paro nacional. Sin embargo, la solicitud de desbloqueo de las vías es una petición necesaria y lógica dentro del marco de una protesta social, como también es lógico que todos los sectores económicos y habitantes en general nos veamos afectados por el bloqueo prolongado de las vías por donde transita la carga alimentaria del país.

**8. FRENTE AL HECHO 8:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de FENAVI en cuanto las cifras de afectación del sector avícola durante esos días del paro nacional.

**9. FRENTE AL HECHO 9:** Es cierto. El cierre de vías se realizó en gran parte del país y afectó la totalidad de los sectores productivos del país, y el desabastecimiento en todos los productos alimenticios se hizo evidente; el respeto a la protesta social, como derecho constitucional, se respetó en la medida de las posibilidades, y así como todos los gremios empresariales del país solicitaron a los organizadores de la protesta social que permitieran el transito de alimentos y productos básicos, también el gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República y cada uno de sus ministros solicitó en el mismo sentido que se permitiera el transporte de estos bienes.

**10. FRENTE AL HECHO 10:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de la Incubadora Santander, ni del Presidente de Incubadora Santander, compañía acá demandante, tampoco lo expresado por la Directora Seccional de FENAVI, sobre la afectación y situación del sector avícola durante esos días del paro nacional.

**11. FRENTE AL HECHO 11:** Es cierto. El Congreso de la República, oficializó el retiro del proyecto de ley sobre la reforma tributaria presentada al Congreso de la República por petición del Presidente de la República. Esto como un mecanismo adicional y nuevo intento de mitigar los motivos de la protesta social y así dar termino a la misma.

**12. FRENTE AL HECHO 12:** Es cierto. El Presidente de la República, inició un dialogo Nacional con diferentes sectores políticos, sociales y económicos del país en aras de buscar y concertar una salida conjunta a la crisis causada por el Paro Nacional. Esto

como otro mecanismo para intentar de mitigar los motivos de la protesta social y así dar termino a la misma.

**13. FRENTE AL HECHO 13:** Es cierto. Gracias al dialogo Nacional con diferentes sectores políticos, sociales y económicos del país en aras de buscar y concertar una salida conjunta a la crisis causada por el Paro Nacional, se permitió el ingreso de suministros y combustibles a la ciudad de Cali, con la custodia y acompañamiento de la Fuerza Pública.

**14. FRENTE AL HECHO 14:** No le consta al Ministerio de Transporte, los precios alcanzados de los productos esenciales durante el paro nacional, sin embargo, es claro que el aumento del precio de estos fue evidente, en razón precisamente de las complicaciones en el traslado de los productos de una ciudad a otra.

**15. FRENTE AL HECHO 15:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones de la presidenta de la Cámara de Comercio de Buenaventura, sobre el desabastecimiento de alimentos y gas domiciliario causado por los bloqueos ocurridos durante el paro nacional.

**16. FRENTE AL HECHO 16:** Es cierto. La plenaria del Senado manifestó la necesidad de realizar una audiencia pública, con el fin de facilitar un encuentro entre el Gobierno Nacional y el Comité del Paro. Esto como otro mecanismo para intentar de mitigar los motivos de la protesta social y así dar termino a la misma.

**17. FRENTE AL HECHO 17:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones hechas por el presidente FENAVI, sobre el riesgo de las aves en pie por no poder ingresar el alimento para estas como consecuencia de los bloqueos ocurridos durante el paro nacional.

**18. FRENTE AL HECHO 18:** No le consta al Ministerio de Transporte, el estado de los balances de pérdidas económicas causadas con motivo del paro nacional. Sin embargo, es evidente que, ante la situación y dimensiones del paro nacional, necesariamente se presentaron perdidas en todos los sectores económicos del país.

**19. FRENTE AL HECHO 19:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones dadas al diario el País de Cali, por la Directora Ejecutiva del Capítulo del Valle del Cauca de FENAVI Al ser consultada sobre el impacto del Paro Nacional en el sector avícola.

**20. FRENTE AL HECHO 20:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones de los analistas económicos por el impacto de los bloqueos en el consumo, la actividad industrial y comercial, especialmente en las grandes ciudades, sin embargo, es evidente que, ante la situación y dimensiones del paro nacional, necesariamente se presentaron perdidas e impacto en todos los sectores económicos del país.

**21. FRENTE AL HECHO 21:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del Senador Gabriel Velasco, frente su renuncia a la vocería del partido político Centro Democrático en el Departamento del Valle. Es un acto político regional, que no incide en los hechos del paro nacional.

**22. FRENTE AL HECHO 22:** No le consta al Ministerio de Transporte, los análisis de perdida durante el paro nacional establecidos por los economistas del país, sin embargo, es evidente que, ante la situación y dimensiones del paro nacional, necesariamente se presentaron perdidas en todos los sectores económicos del país.

**23. FRENTE AL HECHO 23:** Es cierto. El Presidente de la República y varios miembros de su equipo de gobierno se reunieron con voceros del comité nacional de paro a fin de buscar salidas a la crisis causada por el Paro Nacional. Esto como otro mecanismo para intentar de mitigar los motivos de la protesta social y así dar termino a la misma.

**24. FRENTE AL HECHO 24:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de FENAVI, sobre el desabastecimiento de pollo y huevo en el territorio nacional. Situación que es comprensible en razón a cierre total de vías con motivo del paro nacional.

**25. FRENTE AL HECHO 25:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones de los representantes de Incubadora Santander S.A., ni de Pronavicola, sobre la situación presentada en sus empresas y que casi obliga al cierre de estas, según lo manifiesta el demandante en este hecho.

**26. FRENTE AL HECHO 26:** No le consta al Ministerio de Transporte, que en medio de los bloqueos se hubiesen identificado retenes ilegales en los que se estaría cobrando para el libre tránsito de alimentos.

**27. FRENTE AL HECHO 27:** Es cierto. Por motivos del paro nacional, en la ciudad de Buenaventura se generó un represamiento de materias primas, insumos, alimentos, situación que agudizó aún más la situación caótica generada por el paro nacional, lo cual repercutió en toda la economía y abastecimiento en el país.

**28. FRENTE AL HECHO 28:** Es cierto respecto de las manifestaciones del Ministro de Hacienda de la época. Pero No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones realizadas por el Director de FEDESARROLLO.

**29. FRENTE AL HECHO 29:** No le consta al Ministerio de Transporte, las mesas de trabajo adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca por parte de Asobancaria y la Cámara de Comercio de Cali acordaron convocar mesas de trabajo con los empresarios de la región, toda vez que el Ministerio de Transporte no participó de estas mesas de trabajo.

**30. FRENTE AL HECHO 30:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones dadas ante las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara el día 14 de mayo de 2021, por la Directora Ejecutiva del Capítulo del Valle del Cauca de FENAVI.

**31. FRENTE AL HECHO 31:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones hechas por el Consejo Gremial, respecto del diálogo que adelantaba el Gobierno Nacional con los distintos actores de la gran movilización iniciada el 28 de abril de 2021.

**32. FRENTE AL HECHO 32:** No le consta al Ministerio de Transporte, los cálculos preliminares de pérdida después de 21 días de iniciado el paro nacional establecidos por los economistas del país, sin embargo, es evidente que, ante la situación y dimensiones del paro nacional, necesariamente se presentaron pérdidas en todos los sectores económicos del país.

**33. FRENTE AL HECHO 33:** Es cierto que el 18 de mayo de 2021 el Comité Nacional del Paro convocó a nuevas movilizaciones para el miércoles 19 de mayo tras no haberse logrado acuerdos puntuales con el Gobierno Nacional. Como también es cierto que muchos sectores de la economía del país hacían permanentes llamados tanto al Gobierno Nacional como a los organizadores del paro nacional para que buscaran una solución y punto de acuerdo que llevara a la terminación del paro nacional.

**34. FRENTE AL HECHO 34:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de la Incubadora Santander, respecto de los llamados al Gobierno Nacional al considerar que los bloqueos constitución un delito y por ende debía el Gobierno Nacional hacer cumplir la constitución y la ley. No obstante, lo anterior, es claro que el Gobierno Nacional siempre procuró la solución a la problemática del paro nacional y buscó encontrar puntos de acuerdo para dar pronto fin al paro nacional.

**35. FRENTE AL HECHO 35:** No le consta al Ministerio de Transporte, el número de aves que debió sacrificar la empresa propietaria de la marca Huevos Kikes por falta de alimento para las aves de su empresa a causa de la imposibilidad del transporte del alimento para estas, ni tampoco si fueron objeto de hurto de gallinas de propiedad de esta empresa.

**36. FRENTE AL HECHO 36:** No le consta al Ministerio de Transporte, el valor o porcentaje de las alzas aplicadas a los insumos agrícolas, realizados con ocasión y durante el paro nacional.

**37. FRENTE AL HECHO 37:** No le consta al Ministerio de Transporte, el contenido del oficio remitido al Gobierno Nacional por parte de Gonzalo Moreno en calidad de Presidente Ejecutivo de FENAVI, Ana Lucía Sterling en calidad de Directora Ejecutiva de FENAVI VALLE, Luis Fernando Tascón en calidad de gerente de Santa Anita – Nápoles, Juan Felipe Montoya como presidente de Incubadora Santander, Mario César Ocampo en calidad de gerente de Nutriavícola Huevos Oro, y Rafael Serrano en calidad de Gerente de Incubadora Santander, en procura que se generara un corredor vial desde Buenaventura hasta Mediacanoa como medida tendiente a conjurar la grave crisis derivada del Paro Nacional, además de pedir el levantamiento total de los bloqueos que impedían el desarrollo de la actividad empresarial y representaba una grave afrenta a derechos y garantías de estirpe constitucional. Tampoco le consta al Ministerio de Transporte que tanto la Federación, como las empresas que la integran, recalcaron el deber de la Fuerza Pública de controlar el orden público cuandoquiera que éste, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica resulten comprometidos.

**38. FRENTE AL HECHO 38:** No le consta al Ministerio de Transporte, el contenido del oficio remitido al Presidente de la República por parte de los Comités Intergremiales de Valle del Cauca y Nariño, como el Consejo Gremial y Empresarial del Cauca encaminada a la adopción de medidas urgentes para enfrentar la crisis del tejido empresarial del suroccidente colombiano, tampoco le consta al Ministerio de Transporte las peticiones que dicho oficio contenía.

**39. FRENTE AL HECHO 39:** No Es cierto. Si bien el comité nacional del paro convocó a nuevas movilizaciones para el 26 y 28 de mayo de 2021, esto se debió a una decisión propia del comité del paro, no por falta de voluntad del Gobierno Nacional en la búsqueda de un acuerdo que pusiera fin a las protestas.

**40. FRENTE AL HECHO 40:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de FENAVI ante la cadena radial Caracol, realizadas el día 21 de mayo de 2021.

**41. FRENTE AL HECHO 41:** No le consta al Ministerio de Transporte, el número de toneladas represadas en el Puerto de Buenaventura para el día 21 de mayo de 2021. Ni la decisión de las compañías Navieras de no recibir más carga con destino a la ciudad de Buenaventura. Ahora bien, es cierto que, por motivos del paro nacional, en la ciudad de Buenaventura se generó un represamiento de materias primas, insumos, alimentos, situación que agudizó aún más la situación generada por el paro nacional, lo cual repercutió en toda la economía y abastecimiento en el país.

**42. FRENTE AL HECHO 42:** No le consta al Ministerio de Transporte, que hayan sido exactamente 2.151 el número total de bloqueos en las vías. Por supuesto los bloqueos en general en todo el país generaron un represamiento de materias primas, insumos, alimentos, situación que agudizó aún más la situación generada por el paro nacional, lo cual repercutió en toda la economía y abastecimiento en todo el país.

Esta situación afectó todos los sectores económicos y sociales del país y tanto los gremios empresariales como cada una de las autoridades y entidades públicas manifestaron su preocupación y pidieron por un pronto acuerdo que llevara a su fin el paro nacional.

**43. FRENTE AL HECHO 43:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia ante el diario El Nuevo Día.

**44. FRENTE AL HECHO 44:** Es cierto respecto del comunicado emitido por el Defensor del Pueblo sobre las dificultades para la movilización de alimentos en el país.

**45. FRENTE AL HECHO 45:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones de la representante de la regional de FENAVI para el Eje Cafetero y el Norte del Valle del Cauca de FENAVI, sobre el estado de alimentación de las aves en dicha regional, durante el 23 de mayo de 2021.

**46. FRENTE AL HECHO 46:** No le consta al Ministerio de Transporte, la publicación en el diario La República sobre el artículo que informaba sobre la situación que atravesaba Santa Reyes, Kikes, Le Coucou y Huevos Oro, en virtud del paro nacional. Tampoco le consta al Ministerio de Transporte sobre las publicaciones del periódico El Tiempo sobre el testimonio de representantes de reconocidas empresas del sector avícola del país.

**47. FRENTE AL HECHO 47:** No le consta al Ministerio de Transporte, el contenido de la Circular 032 de 2021 emitida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en la que se determinaron los lineamientos, recomendaciones y restricciones frente al manejo de la mortalidad de aves (y su adecuada disposición final) generada por los bloqueos en vías nacionales. Sin embargo, es una actividad preventiva que la Corporación Autónoma Regional debía realizar en cumplimiento de sus funciones.

**48. FRENTE AL HECHO 48:** Es cierto respecto de las cifras calculadas por el DANE. Ahora bien, es evidente que, ante la situación y dimensiones del paro nacional, necesariamente se presentaron pérdidas en todos los sectores económicos del país y la afectación de PIB del país, era una consecuencia causada por las protestas sociales.

**49. FRENTE AL HECHO 49:** No le consta al Ministerio de Transporte, el llamado de FENAVI para atender la crisis del sector avícola con ocasión de los bloqueos que se dieron en el marco del Paro Nacional, el día 27 de mayo de 2021.

**50. FRENTE AL HECHO 50:** Es cierto respecto del rechazo a la moción de censura hecha por el Senado de República contra el Ministro de Defensa de la época.

**51. FRENTE AL HECHO 51:** No le consta al Ministerio de Transporte, las cifras exactas de pérdidas de las principales empresas avícolas del país con ocasión del paro nacional. Por supuesto los bloqueos en general en todo el país generaron un represamiento de materias primas, insumos, escasez de alimentos, situación que agudizó aún más la situación generada por el paro nacional, lo cual repercutió en toda la economía de la cual no escaparon las empresas avícolas del país.

**52. FRENTE AL HECHO 52:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del Alcalde Distrital de la ciudad de Cali, respecto del manejo que éste le diera a la situación de orden público en su distrito durante las jornadas de protestas con ocasión del paro nacional.

**53. FRENTE AL HECHO 53:** Es cierto respecto de la expedición del Decreto No. 575 de 28 de mayo de 2021 – *Por el cual se impartieron instrucciones para la conservación y restablecimiento del orden público.*” El cual buscaba la conservación y el restablecimiento del orden público y se ordenó a gobernadores y alcaldes que en el marco de sus funciones constitucionales y legales adoptaran las siguientes medidas: (i) coordinar con las autoridades militares y de policía del departamento la asistencia militar de que trata el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016; (ii) adoptar las medidas necesarias, en coordinación con la Fuerza Pública, para levantar los bloqueos internos que se presentaron en las vías de las respectivas jurisdicciones, así como también evitar

la instalación de nuevos bloqueos; (iii) adoptar las medidas pertinentes, e implementar los planes y acciones necesarias para reactivar la productividad y la movilidad en sus respectivas jurisdicciones, entre ellas, fortalecer los controles de seguridad en las vías y las caravanas; (v) y decretar toque de queda frente a cualquier alteración significativa del orden público. Lo anterior evidencia la búsqueda de otro mecanismo más del Gobierno Nacional para intentar mitigar los motivos de la protesta social y así dar término a la misma.

**54. FRENTE AL HECHO 54:** No le consta al Ministerio de Transporte, las manifestaciones del presidente de FENAVI ante sobre la situación en Buenaventura ni del balance de la situación para el sector avícola del país, en ese momento.

**55. FRENTE AL HECHO 55:** No le consta al Ministerio de Transporte, las cifras y balances hechos en la infografía publicada por el diario La República sobre el impacto al empresariado con ocasión del primer mes del paro nacional; tampoco le consta las estimaciones de pérdidas anunciadas por FENALCO. Por supuesto los bloqueos en general en todo el país generaron un represamiento de materias primas, insumos, escasez de alimentos, situación que agudizó aún más la situación generada por el paro nacional, lo cual repercutió en toda la economía de la cual no escaparon las empresas avícolas del país.

**56. FRENTE AL HECHO 56:** Es cierto que se presentaron también movilizaciones en contra en rechazo de los bloqueos adelantados por el comité del paro nacional, como también es cierto, que en respuesta a las movilizaciones de rechazo, el comité nacional del paro citó a nuevas movilizaciones; como también es cierto el llamado del Gobierno Nacional a que en las nuevas movilizaciones no se afecta mas los intereses de los ciudadanos colombianos; además que el Gobierno Nacional exigía al comité nacional del paro que cesaran los bloques en el país a fin de seguir adelante con los acuerdos entre estos.

**57. FRENTE AL HECHO 57:** Es cierto el día 01 de junio se anunció por parte del comité del paro nacional, una reducción de puntos bloqueados a la largo del país, hecho que menguó las consecuencias negativas hasta ese momento por el paro nacional.

**58. FRENTE AL HECHO 58:** Es cierto respecto de la negativa de la petición de la moción de censura hecha el 02 de junio de 2021 por la Cámara de Representantes a favor del señor Ministro de Defensa de la época.

**59. FRENTE AL HECHO 59:** Es cierto respecto de las cifras calculadas por el DANE a causa de los bloqueos y desabastecimiento generado con ocasión del paro nacional. Ahora bien, es evidente que, ante la situación y dimensiones del paro nacional, necesariamente se presentaron perdidas en todos los sectores económicos del país y la afectación de PIB del país, era una consecuencia causada por las protestas sociales. No le consta al Ministerio de Transporte las declaraciones al respecto del Director Ejecutivo de FEDESARROLLO.

**60. FRENTE AL HECHO 60:** Es cierto respecto de la visita de trabajo hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la publicación del Informe de Observaciones y Recomendaciones al Estado colombiano realizado por la esta misma Comisión. El resultado de dicho informa evidencia la gravedad misma de las protestas y desarrollo de las mismas. Por ende nos remitimos expresamente al contenido de dicho informe.

**61. FRENTE AL HECHO 61:** Es cierto respecto las manifestaciones y entrega del balance del paro nacional hecho por el entonces Ministro de Agricultura, respecto de las pérdidas del sector agropecuario y el riesgo en que estuvo la estabilidad económica y la seguridad alimentaria del país.

**62. FRENTE AL HECHO 62:** No le consta al Ministerio de Transporte, la reunión del 17 de junio de 2021 ni lo que se trató en dicha reunión entre Luis Fernando Tascón, en calidad de gerente de Santa Anita-Nápoles; Juan Felipe Montoya, como presidente de Incubadora Santander; Mario César Ocampo, en calidad de gerente de Nutriavícola; y Rafael Serrano, en calidad de Gerente de Incubadora Santander, lograron reunirse con el entonces Presidente Iván Duque en la ciudad de Cali.

**63. FRENTE AL HECHO 63:** No le consta al Ministerio de Transporte, las estimaciones de la Cámara de Comercio de Buenaventura, sobre las pérdidas causadas por los bloqueos ocurridos durante el paro nacional.

**64. FRENTE AL HECHO 64:** No le consta al Ministerio de Transporte, los costos de las tarifas de los fletes en el Puerto de Buenaventura al mes de agosto de 2021.

**65. FRENTE AL HECHO 65:** Es cierto respecto de la expedición de la Ley 2115 del 14 de septiembre de 2021 – *“Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.”* Como también es cierto que en dicha ley se establecieron apoyos para las empresas afectadas en el paro nacional.

**66. FRENTE AL HECHO 66:** Es cierto respecto de la expedición de la resolución 2474 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Resolución 2474 – *“Por medio de la cual se define la metodología de cálculo de disminución en ingresos de los beneficiarios del Programa de Apoyo a empresas afectadas por el Paro Nacional, los plazos de postulación, los mecanismos de dispersión, y se dictan otras disposiciones”*

#### **FRENTE A HECHOS RELEVANTES ESPECÍFICOS RESPECTO A INCUBADORA SANTANDER S.A**

Respecto de los hechos relevantes específicos a Incubadora Santander S.A., numerados del 67 al hecho 99, por tratarse de situaciones específicas de la empresa demandante, al Ministerio de Transporte, no le consta ninguno de los hechos, toda vez que no tuvo ninguna injerencia o actuación relacionada con la empresa Incubadora Santander durante el tiempo que duró el paro nacional ni tiempo después del mismo, por ende, en tal sentido se referirá en cada uno de los hechos, sin que se entienda dilatoria o evasiva cada una de las respuestas a cada hecho. En cada uno de los hechos, el Ministerio de Transporte se atenderá a lo que resulte probado durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**67. FRENTE AL HECHO 67:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las características, objeto, labores ni niveles de producción y participación a nivel nacional de la empresa Incubadora Santander S.A., El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**68. FRENTE AL HECHO 68:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de su presencia en el Departamento del Cauca ni las labores en cada una de sus sedes y granjas en este Departamento. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**69. FRENTE AL HECHO 69:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las cifras de los posibles perjuicios sufridos por la empresa Incubadora Santander S.A. con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**70. FRENTE AL HECHO 70:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las posibles afectaciones sufridas directamente por la empresa Incubadora Santander S.A. en razón a la congestión y represamiento de mercancías sucedidas en el Puerto de Buenaventura con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene

a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**71. FRENTE AL HECHO 71:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del impacto generado en el normal desarrollo de las actividades de importación y exportación de productos y materias primas; ni los eventuales sobre costos en que incurrió la empresa Incubadora Santander S.A. con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**72. FRENTE AL HECHO 72:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las posibles afectaciones en la importación y desembarque con la empresa Transportadora de Frijol Amarillo Americano ni el término que tuvo que esperar en bodega del Puerto de Buenaventura el producto importado por la empresa Incubadora Santander S.A. esto con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**73. FRENTE AL HECHO 73:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las posibles afectaciones en la importación y desembarque con la empresa Transportadora de Maíz Amarillo ni el término que tuvo que esperar en bodega del Puerto de Buenaventura el producto importado por la empresa Incubadora Santander S.A. esto con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**74. FRENTE AL HECHO 74:** No le consta al Ministerio de Transporte, las reservas de alimento para aves con que contaba la empresa Incubadora Santander S.A. al momento de iniciar el Paro Nacional ni el tiempo que les duró dichas reservas. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**75. FRENTE AL HECHO 75:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del bloqueo en el ingreso y salida de los vehículos de la empresa Incubadora Santander S.A. en sus centros de trabajo ubicados en el suroccidente del país, ocasionados durante el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**76. FRENTE AL HECHO 76:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del bloqueo a los vehículos de la empresa Incubadora Santander S.A. en su desplazamiento por las rutas del país, ocasionados durante el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**77. FRENTE AL HECHO 77:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del bloqueo a los vehículos de la empresa Incubadora Santander S.A. en su desplazamiento por las rutas del país ni su georreferenciación ni tampoco le consta los inventarios que debieron darle disposición final como desecho; ocasionados durante el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**78. FRENTE AL HECHO 78:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del manejo en el alimento ni del número de aves que tuvo que sacrificar ni las causas concretas del fallecimiento de aves de la empresa Incubadora Santander S.A.; como tampoco le consta al Ministerio la reducción en la producción través de la práctica del proceso de descanso productivo realizado por la Empresa con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**79. FRENTE AL HECHO 79:** No le consta al Ministerio de Transporte, el contenido de los informes técnicos realizado por los profesionales de la Compañía respecto del manejo en el alimento ni del número de aves que tuvo que sacrificar ni las causas concretas del fallecimiento de aves de la empresa Incubadora Santander S.A.; como tampoco le consta al Ministerio la reducción en la producción través de la práctica del proceso de descanso productivo realizado por la Empresa con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**80. FRENTE AL HECHO 80:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del número de aves que tuvo que sacrificar ni las causas concretas del fallecimiento de aves de la empresa Incubadora Santander S.A. con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**81. FRENTE AL HECHO 81:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del número de aves que tuvo que sacrificar, ni su ubicación, ni las causas concretas del fallecimiento de aves de la empresa Incubadora Santander S.A. con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**82. FRENTE AL HECHO 82:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del número de gallinas que tuvo que sacrificar en su planta de Puerto Tejada, ni las causas concretas, ni el modo de la disposición final de estas aves por parte de la empresa Incubadora Santander S.A. con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**83. FRENTE AL HECHO 83:** No le consta al Ministerio de Transporte, las eventuales pérdidas económicas sufridas por la empresa Incubadora Santander S.A. por el aislamiento productivo que debieron realizar en las gallinas y demás aves de sus granjas con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**84. FRENTE AL HECHO 84:** No le consta al Ministerio de Transporte, la situación sufrida por la Planta de Caloto en el Departamento del Cauca de propiedad de la empresa Incubadora Santander S.A. en cuanto su disponibilidad de gallinas y demás aves en esta granja ni tampoco le consta si se llegó a una suspensión de labores ni por cuantos días, con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**85. FRENTE AL HECHO 85:** No le consta al Ministerio de Transporte, los eventuales perjuicios sufridos por la empresa Incubadora Santander en la planta de pasteurización de huevo líquido ubicada en el parque industrial de Zona Franca “Parque Sur”, del municipio de Villarrica; ni tampoco los posibles problemas sufridos por sus empleados para el ingreso y salida en dicha planta durante el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**86. FRENTE AL HECHO 86:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de situación vivida en el Departamento del Cauca por la empresa Incubadora Santander ni las labores realizadas en cada una de sus sedes y granjas en este Departamento. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**87. FRENTE AL HECHO 87:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las actuaciones y diálogos unilaterales adelantados por la empresa Incubadora Santander S.A. con la comunidad para concientizarla sobre los daños que se causaban con

el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**88. FRENTE AL HECHO 88:** No le consta al Ministerio de Transporte, las gestiones realizadas por la empresa Incubadora Santander S.A. con la Presidencia de la República, Ministerios y entidades territoriales solicitando corredores humanitarios y el despeje de vías que permitieran la normalización de las operaciones, con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**89. FRENTE AL HECHO 89:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto del exceso de tiempos en que posiblemente incurrieron los vehículos de la empresa Incubadora Santander S.A. en su desplazamiento por las rutas del país, ocasionados durante el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**90. FRENTE AL HECHO 90:** No le consta al Ministerio de Transporte, las consecuencias económicas respecto de los posibles incrementos en los costos de los fletes que trajo para la empresa Incubadora Santander durante el paro nacional en la ruta Buenaventura - Caloto. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**91. FRENTE AL HECHO 91:** No le consta al Ministerio de Transporte, la cantidad de producción de huevo en el suroccidente respecto de otras regiones del país. El incremento de la canasta familiar con ocasión del paro nacional afectó todos los productos. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**92. FRENTE AL HECHO 92:** No le consta al Ministerio de Transporte, las cifras relacionadas con el desabastecimiento de huevo en el país ni el número de aves fallecidas durante el paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**93. FRENTE AL HECHO 93:** No le consta al Ministerio de Transporte, respecto de las condiciones en que se realizó para la empresa Incubadora Santander S.A., la primera caravana desde Mediacanoa hasta el puerto de Buenaventura ni la cantidad de carga que pudo transportar. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**94. FRENTE AL HECHO 94:** No le consta al Ministerio de Transporte, si durante los desbloques parciales la empresa Incubadora Santander S.A., logró o no la conexión parcial o total con el Puerto de Buenaventura y con el centro del país. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**95. FRENTE AL HECHO 95:** No le consta al Ministerio de Transporte, si la empresa Incubadora Santander S.A. recibió o no comunicaciones de la Comisión de Delegados Empresas Norte del Cauca. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**96. FRENTE AL HECHO 96:** No le consta al Ministerio de Transporte, si para las fechas señaladas por la empresa demandante continuaban o no bloqueos parciales en los Departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Santander. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**97. FRENTE AL HECHO 97:** No le consta al Ministerio de Transporte, las condiciones de producción y previsión de bandejas de huevos de cartón y su afectación durante y después del paro nacional, en cuanto su distribución para las empresas que adque-

ren este producto para la distribución de huevos en el país. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**98. FRENTE AL HECHO 98:** No le consta al Ministerio de Transporte, las decisiones laborales tomadas por la empresa Incubadora Santander S.A., durante el paro nacional ni la situación actual con sus empleados y contratistas. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

**99. FRENTE AL HECHO 99:** No le consta al Ministerio de Transporte, las conclusiones del dictamen pericial de carácter financiero y contable hecho por para la empresa demandante con ocasión del paro nacional. El ministerio de Transporte se atiene a lo que se pruebe durante el desarrollo del proceso dentro de la oportunidad procesal correspondiente.

### III. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA

El demandante pretende con esta demanda de reparación directa que administrativa y patrimonialmente se declare responsable la Nación –Departamento Administrativo De La Presidencia De La República; (Ii) La Nación –Ministerio De Defensa Nacional; (Iii) La Nación –Ministerio Del Interior; (Iv) La Nación –Ministerio De Transporte; Y (V) La Nación –Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, por el daño antijurídico imputable a las demandadas, sufrido por la **INCUBADORA SANTANDER S.A.**, con ocasión del paro nacional ocurrido entre el mes de abril y mayo de 2021 y como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad, se **CONDENE** a las entidades demandadas al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, por los valores que a continuación se relacionan, los cuales ascienden a la suma de **OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$81.851.924.558)**, o lo que llegare a resultar probado dentro del presente proceso, con la indexación y actualización correspondiente.

No obstante, fundamenta la presunta responsabilidad en concreto del Ministerio de Transporte por las siguientes razones:

**“5.4.5. Ministerio de Transporte.** *Fuerza precisar que este Ministerio tiene como objetivo la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo. En tal virtud, cumple las siguientes funciones relacionadas con el objeto de la presente convocatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 87 de 2011, y sin perjuicio de lo ordenado en la Constitución Nacional y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998: (i) participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país; (ii) formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia; (iii) formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo; (iv) coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.*

*En atención a las funciones que corresponden a esta Cartera Ministerial, se evidencia un funcionamiento anormal en razón a la ausencia de medidas adoptadas, pronta y oportunamente, para el levantamiento de los bloqueos, con especial atención en aquellos que agudizaron el represamiento de carga en el Puerto de Buenaventura, o aquellos que fueron generados por los transportadores de carga que se declararon en paro. En este punto, vale la pena recordar que la falla en el servicio no sólo se origina en la inactividad del Estado, sino también en la demora de las conductas por éste desplegadas. Para el caso concreto, después de un mes de iniciado el Paro Nacional, avanzaron lentamente las conversaciones de este Ministerio con distintas agremiaciones de trans-*

portadores, y escasamente se había restablecido el servicio en el Puerto de Buenaventura, por mencionar algunas de las situaciones que, para la fecha, agravaron el daño que la sociedad demandante no tenía el deber jurídico de soportar.

Igualmente, frente a la configuración del daño, señala en la demanda lo siguiente:

*“En suma, por su singular configuración, en este régimen no se lleva a cabo un juicio de reproche, de carácter normativo, a la actividad desplegada por el Estado, pues el presupuesto ineludible de este régimen de responsabilidad es que la administración ha obrado con sujeción al ordenamiento jurídico; por tanto, el daño antijurídico se atribuye al Estado, en virtud el principio de solidaridad, aquello que representa la ruptura del equilibrio de las cargas públicas en cumplimiento de una actividad legal y legítimamente amparada.*

*En ese orden de ideas, aun si se considerare legítimo el actuar de las entidades demandadas, finalmente se produjo un daño antijurídico grave y especial sobre mi representada, que excede las cargas que debe soportar por el hecho de vivir en comunidad, lo que conlleva a configurar un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, título de imputación que en este escenario conlleva a la atribución de responsabilidad al Estado, comoquiera que los bloqueos de las vías se originaron como un medio de protesta contra el gobierno nacional y las instituciones estatales.”*

Alega el demandante que, en el presente caso, de la demanda, tres son los títulos de imputación del daño antijurídico ocasionado a la demandante con la actuación del Estado, en cabeza del Gobierno Nacional: 1) ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas; 2) falla del servicio:

Al respecto el Ministerio de Transporte, se manifiesta de la siguiente manera:

Frente a la eventual responsabilidad estatal conviene citar la sentencia C-038 de 2006, de la H. Corte Constitucional, en la cual aborda la relación del artículo 90 de la Constitución Política y la Responsabilidad patrimonial del Estado, en la cual señala lo siguiente:

### **“3. El artículo 90 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado**

La Constitución de 1991 introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano el fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, antes de su entrada en vigor no existía una disposición constitucional que contemplara expresamente la obligación reparatoria estatal, lo que sin embargo no impidió que la jurisprudencia de del Consejo de Estado encontrara el fundamento de dicha responsabilidad en distintas disposiciones de la Constitución de 1886, tales como los artículos 2º, 16 y 30, que consagraban el principio de legalidad, el deber del Estado de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos y la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con justo título<sup>1</sup>.

En un significativo avance respecto del estado de cosas anterior a su entrada en vigor, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado “responderá

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sentencias de 29 de julio de 1947, 30 de septiembre 1960, 2 de noviembre de 1960, 24 de junio de 1965, 28 de abril de 1967, 17 de noviembre de 1967, 23 de mayo de 1973, 22 de marzo de 1974, 3 de marzo de 1975, 15 de mayo de 1975, 4 de noviembre de 1975, 23 de abril de 1976 y 28 de octubre de 1976. Sobre la evolución jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado también pueden consultarse las sentencias C-832 de 2001 y C-285 de 2002.

patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

Esta Corporación<sup>2</sup> ha señalado que la citada disposición constitucional es el fundamento no sólo de la responsabilidad extracontractual del Estado, sino que además consagra “*la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado*”, aplicable también a los regímenes de responsabilidad precontractual y contractual, tal como por otra parte ha sostenido la Sección Tercera del Consejo de Estado, juez especializado en este campo<sup>3</sup>.

Los elementos centrales del régimen de responsabilidad consagrado constitucionalmente son la noción de daño antijurídico y su imputación al Estado, razón por la cual la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de delimitarlos conceptualmente. Sobre el daño antijurídico se pronunció extensamente en la sentencia C-333 de 1996, donde luego de estudiar los debates en la Asamblea Nacional Constituyente concluyó que la propuesta que llevó a la consagración del actual artículo 90 estuvo inspirada en la doctrina española, la cual ha definido el daño antijurídico no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, postura acogida por la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana.<sup>4</sup>

De manera tal que “*la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria 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*”<sup>5</sup>, lo cual significó un giro copernicano en el fundamento de la responsabilidad estatal, la cual ya no reposa en la “*calificación de la conducta de la Administración, sino la calificación del daño que ella causa*” (subrayas en el original)<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Las implicaciones del artículo 90 de la Carta en el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido un tema ampliamente desarrollado por esta Corporación y por el Consejo de Estado. Así se lo advierte, entre otras, en las Sentencias T-468-92, C-543-92, C-058-93, C-04-96, C-037-96, C-333-96, C-358-96, C-274-98, C-088-00, C-430-00, C-100-01, C-832-01, C-840-01, C-892-01 y C-1149-01, C-235 de 2002 y C-043 de 2004 de esta Corporación y, entre otras, en las Sentencias de 22 de noviembre de 1991, 26 de noviembre de 1992, 2 de marzo de 1993, 13 de julio de 1993, 8 de mayo de 1995, 21 de junio de 1995 y 29 de marzo de 1996 del Consejo de Estado.

<sup>3</sup> Así ha sostenido la jurisdicción contencioso administrativa que el artículo 90 representa “la consagración de un principio constitucional constitutivo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto la de naturaleza contractual como la extracontractual”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 8 de mayo de 1995, Expediente 8118. Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández. En el mismo sentido ha sostenido que Por ello ha dicho esa misma Corporación que el artículo 90 “es el tronco en el que encuentra fundamento la totalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, trátase de la responsabilidad contractual o de la extracontractual” Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 13 de julio de 1993, Expediente 8163. Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández.

<sup>4</sup> El Consejo de Estado he definido el daño antijurídico como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”, por lo cual “se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo”. Por consiguiente, concluye esa Corporación, “el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva” Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993. Loc-cit.

<sup>5</sup> Sentencia C-533 de 1996.

<sup>6</sup> Sentencia C-043 de 2004. En la misma decisión sostuvo: “No se trata de saber si hubo o no una *falla* en el servicio, es decir una conducta jurídicamente irregular aunque no necesariamente culposa o dolosa, sino de establecer si cualquier actuar público produce o no un “*daño antijurídico*”, es decir un perjuicio en quien lo padece, que no estaba llamado a soportar” (negritas fuera del texto original).

La Corte Constitucional ha entendido que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración<sup>7</sup>. Igualmente ha considerado que se ajusta a distintos principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13)<sup>8</sup>, y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución<sup>9</sup>.

El segundo elemento que configura la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz el artículo 90 constitucional es la imputabilidad del daño antijurídico a las autoridades públicas, aspecto en el cual también ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación y tratado profusamente por el Consejo de Estado. Esta última autoridad judicial ha sostenido que la imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto en ciertos eventos se produce una disociación entre tales conceptos, razón por la cual para imponer al Estado la obligación de reparar un daño *“es menester, que además de constatar la antijuricidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un ‘título jurídico’ distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la ‘imputatio juris’ además de la imputatio facti”*<sup>10</sup>.

La Corte Constitucional ha, de esta manera, reiterado las consideraciones del Consejo de Estado sobre los alcances del inciso primero artículo 90 de la Carta, tribunal que ha resumido su criterio en los siguientes términos:

<sup>7</sup> Sentencia C-333 de 1996.

<sup>8</sup> Esta Corporación, en Sentencia C-333-96, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, resaltó la armonía existente entre el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado consagrado en el artículo 90 de la Carta y el Estado Social de Derecho: *“Desde el punto de vista sistemático, la Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culpable o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Esta concepción de la posibilidad de indemnización de un daño antijurídico incluso originado en una actividad lícita del Estado armoniza además con el principio de solidaridad (CP art. 1º) y de igualdad (CP art. 13), que han servido de fundamento teórico al régimen conocido como de daño especial, basado en el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. En efecto, si la Administración ejecuta una obra legítima de interés general (CP art. 1º) pero no indemniza a una persona o grupo de personas individualizables a quienes se ha ocasionado un claro perjuicio con ocasión de la obra, entonces el Estado estaría desconociendo la igualdad de las personas ante las cargas públicas (CP art. 13), pues quienes han sufrido tal daño no tienen por qué soportarlo, por lo cual éste debe ser asumido solidariamente por los coasociados (CP art. 1º) por la vía de la indemnización de quien haya resultado anormalmente perjudicado. Se trata pues, de un perjuicio especial sufrido por la víctima en favor del interés general, por lo cual el daño debe ser soportado no por la persona sino por la colectividad, por medio de la imputación de la responsabilidad al Estado. Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo”*.

<sup>9</sup> Sentencia C-832 de 2001.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 13 de julio de 1993, loc. cit.

*"(S)on dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del daño a alguna de ellas.*

*La noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar.*

*La diferencia estriba, en consecuencia, en los títulos jurídicos de imputación del daño, determinantes de la causalidad jurídica más allá de la simple causalidad material que se deriva del nexo causal.*

*Así, mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, serán títulos jurídicos de imputación, por ejemplo los mandatos de buena fe, y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza los contratos conmutativos" (art. 28, ley 80 de 1993) en la extracontractual lo serán, además, la falla del servicio que es el título de imputación más frecuente, cualquiera que sea el sistema que para su prueba se adopte; la culpa personal en nexo con el servicio, prevista para citar algunas disposiciones, en el inciso 2º del artículo 90 de la C. N y en el artículo 77 del CCA; la igualdad de las personas ante la Ley (art. 13 de la C.N, entre otros); el riesgo excepcional establecido, por ejemplo por la Ley 104 de 1993 o en el decreto 444 del mismo año; el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia art. 40 del CPC, art. 414 del CPP, etc), la inconstitucionalidad de la Ley declarada judicialmente, y principios de justicia de equidad como éste del no enriquecimiento sin causa." (negritas fuera del texto original)<sup>11</sup>*

Esta última cita es pertinente para recalcar en la cuestión objeto de estudio en la presente decisión, pues tal como lo ha entendido el Consejo de Estado, la disposición constitucional que regula la materia establece la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de *cualquier autoridad pública*. En efecto, como se ha reiterado el precepto simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial estatal, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública, sin hacer distinguos en cuanto al causante del daño."

Como se puede advertir de lo anterior, para que proceda la responsabilidad del Estado exige el cumplimiento de dos elementos básicos: i) Que haya un daño antijurídico y ii) que sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública.

Sea lo primero señalar es que el Gobierno Nacional y todos los organismos públicos del país, tales como Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, La Fuerza Pública, Departamentos y Municipios y en general todas las fuerzas

<sup>11</sup> Sentencia del Consejo de Estado de mayo 8 de 1995, Expediente 8118, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández.

vivas del país, contando todos los sectores públicos y privados del país, buscaron, incluso antes del comienzo de las protestas en el marco del paro nacional, evitar de cualquier manera su realización, sin embargo, y ya en pleno desarrollo de las protestas sociales, siempre se buscó un acuerdo con los representantes del paro nacional en aras de encontrar una salida negociada a las peticiones de los dirigentes del paro nacional, lo cual se logró 40 días después del inicio del paro y de diarias y constantes labores y mesas de trabajo para solucionar la situación; la acción de la fuerza pública fue diligente y oportuna en la medida de sus capacidades de operación, pues no hay que olvidar que el paro fue de carácter nacional y que fue necesaria la actuación y presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional. Se insiste que las mesas de trabajo y los acercamientos con los dirigentes de paro nacional para encontrar una solución negociada a la situación fue permanente por parte del Gobierno Nacional. Razón por la cual no es aceptable que se culpe al Gobierno Nacional de alguna acción u omisión culposa en las gestiones de solución final al paro nacional, como tampoco es cierto, que el Gobierno Nacional a través de la Fuerza Pública no haya actuado de manera diligente y oportuna con el fin de no permitir un caos mayor que lograra desestabilizar el Gobierno Nacional o la pérdida del orden público de manera definitiva.

Es lógico que durante las jornadas de un paro nacional las personas ajenas al Gobierno (personas naturales y jurídicas) resulten afectadas en sus actividades cotidianas y que se llegue a la escasez de suministros de todo orden, siendo una carga que se debe soportar en consideración a la anormalidad presentada, pues es un asunto de Estado; ahora bien, el hecho de la demora en encontrar un acuerdo final que pusiera término al paro nacional de manera definitiva no era un hecho que dependiera exclusivamente del Gobierno Nacional, pues al existir una parte contraria era necesario negociar la solución y está no era una negociación fácil, toda vez que las peticiones iniciales ponían en peligro la estabilidad misma del estamento, situación que no era aceptable de ninguna forma, situación que obligó a negociar y buscar puntos de encuentro en las propuestas hasta lograr el levantamiento final y total del paro nacional, lo cual se logró después de casi 40 días de paro. Tiempo durante el cual, el Gobierno Nacional, diariamente realizó labores tendientes a mitigar los efectos del paro nacional, esto demuestra claramente que no hubo un abandono del Gobierno Nacional a los habitantes de la nación, como tampoco una actitud irresponsable o desinteresada para lograr la solución final frente al paro nacional.

Ahora bien, en cuanto la presunta responsabilidad, en concreto del Ministerio de Transporte en el cumplimiento de sus funciones dentro del paro nacional, es evidente, que el Ministerio de Transporte, no tiene a cargo funciones de mantenimiento, preservación ni restablecimiento del orden público, situación que lo aleja de la asunción de cualquier tipo de responsabilidad en los hechos del paro nacional de 2021, puesto que el restablecimiento de la movilidad durante un bloqueo de vías, causadas por alteración del orden público, no depende del Ministerio de Transporte, pues los objetivos y funciones principales del Ministerio de Transporte, según los Decretos 2172 de 1992 y 087 de 2011, son como objetivo primordial, la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

Ahora bien, las situaciones referentes a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas de tránsito, no se encuentran dentro de las funciones de la Cartera de Transporte, esta vigilancia se encuentra asignada a otras entidades; en lo que hace referencia al cumplimiento de las señaladas normas, tienen funcionabilidad como lo determina la ley 769 de 2002; las entidades territoriales como son las Gobernaciones y las Alcaldías Municipales o las Secretarías de Tránsito y Movilidad de las diversas regiones del país dependiendo de la estructura y división política de la zona.

En el caso específico, según las pretensiones y hechos de la demanda, la situación del bloqueo de las carreteras corresponde a un problema de orden público, para lo cual

están instituidas como entes encargados de su manejo, las autoridades del sector ejecutivo tales como los Gobernadores y Alcaldes, con el apoyo de las fuerzas armadas y/o la policía, por ende, no es este ministerio quien deba o a debido asumir el control y despeje de las vías.

## 2. Frente a la supuesta falla del servicio

En sentencia del veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021), el H. Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C, siendo Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE con Radicación número: 08001-23-31-000-2001-01676-01(39063) siendo Actor: ARQUIGLASS DEL CARIBE LTDA y Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL, en medio de control de ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA, respecto de la responsabilidad del Estado por daños a la propiedad en manifestaciones, se señaló:

### “Responsabilidad del Estado por daños a la propiedad en manifestaciones

11. El artículo 1 de la Ley 62 de 1993, en consonancia con los artículos 2 y 218 CN, dispone que la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

El presidente de la República, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, dirige la fuerza pública (artículo 189.3 CN) y le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando sea perturbado (artículos 189.4 y 213 y siguientes CN). A su vez, el gobernador es agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público (artículo 303 CN). En consonancia, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y le corresponde conservar el orden público de éste, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del presidente de la República y del gobernador (artículo 315.2 CN)<sup>12</sup>.

La jurisprudencia, en vigencia del artículo 16 de la Constitución de 1886<sup>13</sup> -que corresponde al citado artículo 2 CN- concluyó que estos deberes no implican que el Estado sea un “asegurador general”<sup>14</sup> contra daños, tampoco entrañan una responsabilidad automática derivada exclusivamente de la afectación de un derecho<sup>15</sup> y encuentran su

<sup>12</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de noviembre de 2015, Rad. 34.776, [fundamento jurídico 17], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 499, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.

<sup>13</sup> Introducido por el artículo 9 del Acto Legislativo n°. 1 de 1936 que, a su vez, corresponde con el artículo 19 original de la Constitución de 1886.

<sup>14</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de julio de 1969, Rad. 541, párr. 62, en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 60, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.

<sup>15</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 1990, Rad. 5.737 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 68, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.

límite en los recursos materiales y humanos de que disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad. Se trata, pues, de una falla relativa del servicio<sup>16</sup>.

Imputar responsabilidad al Estado con base en disposiciones generales como la contenida en el artículo 2 CN supondría la existencia de una obligación, en términos jurídicos, en la cual debe responder por todos los daños que sufran las personas. Esa norma contiene un deber general, del cual, de forma abstracta o general, no pueden derivarse directamente obligaciones resarcitorias. Si no fuese así, el Estado respondería siempre que una persona le cause daño a otra, con independencia de su intervención en el hecho, lo cual constituye, evidentemente, una distorsión que aleja al juez de la Administración de los fundamentos civiles de la responsabilidad extracontractual del Estado, para -en su lugar- ubicarlo en los predios ajenos de la responsabilidad política.

En esta materia se requieren análisis más precisos soportados en normas destinadas a regular la responsabilidad, que impongan verdaderas obligaciones resarcitorias en términos civiles, y no estén fundados en disposiciones que fueron concebidas para establecer fines relacionados con la organización del Estado. Por tanto, las entidades públicas solo son responsables civilmente cuando con su acción u omisión causen un daño a otro (art. 2341 CC), pues solo en esos eventos puede surgir la obligación indemnizatoria.”

En razón a lo anterior, no es palmaria la ecuación que todo daño antijurídico ocasionado a una persona natural o jurídica necesariamente tenga que ser indemnizado automáticamente por la Nación, puesto que como se señaló anteriormente, *“encuentran su límite en los recursos materiales y humanos de que disponen las autoridades para disuadir y, en últimas, garantizar la seguridad e integridad. Se trata, pues, de una falla relativa del servicio”*.

Como se indicó anteriormente, el Gobierno Nacional y todos los organismos públicos del país, tales como Congreso de la República, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, La Fuerza Pública, Departamentos y Municipios y en general todas las fuerzas vivas del país, contando todos los sectores públicos y privados del país, buscaron, incluso antes del comienzo de las protestas en el marco del paro nacional, evitar de cualquier manera su realización, sin embargo, y ya en pleno desarrollo de las protestas sociales, siempre se buscó un acuerdo con los representantes del paro nacional en aras de encontrar una salida negociada a las peticiones de los dirigentes del paro nacional, lo cual se logró 40 días después del inicio del paro y de diarias y constantes labores y mesas de trabajo para solucionar la situación; la acción de la fuerza pública fue diligente y oportuna en la medida de sus capacidades de operación, pues no hay que olvidar que el paro fue de carácter nacional y que fue necesaria la actuación y presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional. Se insiste que las mesas de trabajo y los acercamientos con los dirigentes de paro nacional para encontrar una

<sup>16</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de octubre de 1998, Rad. 10.747, [fundamento jurídico b], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 88, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

solución negociada a la situación fue permanente por parte del Gobierno Nacional. Razón por la cual no es aceptable que se culpe al Gobierno Nacional de alguna acción u omisión culposa en las gestiones de solución final al paro nacional, como tampoco es cierto, que el Gobierno Nacional a través de la Fuerza Pública no haya actuado de manera diligente y oportuna con el fin de no permitir un caos mayor que lograra desestabilizar el Gobierno Nacional o la pérdida del orden público de manera definitiva.

De la anterior situación, dan crédito la misma narración de los hechos de la demanda, en las cuales se indica, incluso, que el Presidente de la República se reunió con el miembros de la empresa demandante a fin de buscar una solución a la delicada situación del gremio avicultor generada por la prolongación inesperada del paro nacional, se hizo acompañamiento de la fuerza pública, armada nacional, policía nacional, tanto a la empresa demandante como a toda la población en todo el territorio nacional, se emitieron leyes y decretos a fin de mitigar el impacto económico sobre la actividad comercial de las industrias y empresas del país, en ningún momento se renunció a los diálogos con los dirigentes del paro nacional para buscar un acuerdo que pusiera fin a las protestas sociales; se hicieron llamados permanentes para permitir el paso de ayuda humanitaria y a misiones médicas, en fin, la actividad del Gobierno Nacional en ningún momento fue omisiva ni desconoció el cumplimiento de sus funciones dentro del marco de la Constitución y la Ley.

Por lo tanto, no es admisible que se alegue una falla en el servicio, ni del Gobierno Nacional, ni mucho menos del Ministerio de Transporte, quien no tiene la función de mantenimiento, preservación ni restablecimiento del orden público, situación que lo aleja de la asunción de cualquier tipo de responsabilidad en los hechos del paro nacional de 2021, pues el problema de movilidad no acaeció por fallas o daños en las vías o por falta o inexistencia de la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo, la movilidad durante el paro nacional se vio afectada por el bloqueo de las vías y no por falta de actividad o del cumplimiento de las funciones del Ministerio de Transporte, y sea dicho de paso, que el Ministerio de Transporte, no tenía a su disposición la potestad de dar por terminado mediante acto administrativo u orden administrativa el paro nacional, pues esta labor ni siquiera estaba en las posibilidades del mismo Gobierno Nacional, entendido este como la Presidencia de la República en cabeza del Presidente de la República del momento; esto es la terminación del paro nacional no dependió unilateralmente ni del Gobierno Nacional ni mucho menos del Ministerio de Transporte.

Así las cosas, ante la ausencia de culpa del Estado en cuanto una acción u omisión imputable a éste, no se satisfacen los dos elementos esenciales, según la jurisprudencia, para que proceda la responsabilidad del Estado en el presente caso, esto es, puede que se haya presentado un daño antijurídico pero el mismo NO es imputable al Estado, toda vez que son suficientes y públicos los actos del Gobierno Nacional para evitar y posteriormente dar termino a la situación presentada, esto es al paro nacional. Y no puede el fallador desconocer la imposibilidad fáctica y jurídica para dar por terminado el paro nacional de manera unilateral por parte de los organismos del Estado, pues fue necesario el permanente dialogo y las mesas de concertación para llegar a un acuerdo bilateral que pusiera fin de manera definitiva al paro nacional, que dicho sea de paso, no afectó únicamente al sector avícola ni de manera exclusiva a la Empresa Demandante, pues la afectación fue general en toda la población colombiana incluyendo todos los sectores de la economía nacional, sin distingo alguno, es decir fue un evento general que causó afectaciones a todo el país.

En cuanto al Ministerio de Transporte, es preciso señalar:

La demandante, mediante el ejercicio de la acción de reparación directa, pretende que la Nación –Departamento Administrativo De La Presidencia De La República; (ii) La Nación –Ministerio De Defensa Nacional; (iii) La Nación –Ministerio Del Interior; (iv)

La Nación –Ministerio De Transporte; Y (V) La Nación –Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, sean administrativamente responsables por omisión en el debido mantenimiento del orden público y las condiciones de movilidad en las carreteras nacionales, por las cuales circulan los productos e insumos necesarios para la realización del negocio y de todos los daños, y perjuicios, en su calidad de avicultor, daños que, en su parecer, no está en la obligación jurídica de soportar.

El Ministerio de Transporte, no se encuentra obligado a pagar o indemnizar al convocante, por cuanto en referencia a los hechos fundamento de la demanda, no se evidencian acciones u omisiones de orden material, que prueben un nexo causal inescindible entre las funciones y competencias del Ministerio de Transporte y las cargas legales de mantenimiento, preservación ni restablecimiento del orden público, situación que lo aleja de la asunción de cualquier tipo de responsabilidad en los hechos del paro nacional de 2021, generando en consecuencia que el Ministerio de Transporte, en la presente demanda, no se encuentra legitimado en la causa material por pasiva, respecto de su responsabilidad en los hechos señalados en la demanda, además de la no existencia de relación o nexo de causalidad entre los hechos acaecidos con el llamado Paro Nacional del día 28 de abril de 2021, y sus funciones o actuaciones a las que se encontraba obligado legalmente.

Tanto de los hechos narrados en la demanda, como de las pruebas aportadas se desprende con claridad que el Ministerio de Transporte no es el sujeto parte del proceso legitimado o llamado para responder a las pretensiones de la misma, ya que los objetivos y funciones del ente Ministerial están referidos al diseño, fijación, orientación y vigilancia de las políticas nacionales en materia de infraestructura, tránsito y transporte, naturaleza que se desprende desde la expedición del Decreto ley 2171 de 1992 en sus artículos 5 y siguientes, con el cual se creó al Ministerio de Transporte como un órgano, generador de políticas de transporte, programador de las mismas, ente eminentemente regulador, pero no como órgano de control, toda vez que el Ministerio de Transporte es un ente regulador.

Las pretensiones reclamadas frente al Ministerio de Transporte no tienen vocación de prosperidad, como quiera que la presunta responsabilidad del daño que expone el apoderado de los convocantes, en contra del Ministerio, no se configura y mucho menos sobre los supuestos los daños alegados por el convocante y, para demostrar esta afirmación hay que empezar por hacer un análisis de los postulados constitucionales y legales que rigen la materia de competencias y funciones de las entidades públicas aquí demandadas:

1°. El Artículo primero del Decreto 087 de 2.011, señala los objetivos que debe cumplir el Ministerio de Transporte, los cuales son primordialmente la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

2°. EL Artículo 2°. Del señalado Decreto indica la Funciones que corresponden al Ministerio de Transporte cumplir, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

2.1. Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.

2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.

2.3. Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional.

2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.

2.6. Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.

2.7. Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.

2.8. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.

2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.

2.10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.

2.11. Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.

2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.

2.13. Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia.

2.14. Impulsar en coordinación con los Ministerios competentes las negociaciones internacionales relacionadas con las materias de su competencia.

2.15. Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las dos-posiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.

2.16. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar.

2.17. Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

2.18. Las demás que le sean asignadas.

Parágrafo 1°. Exceptúese de la Infraestructura de Transporte, los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo, sobre los cuales tiene competencia la Dirección General Marítima, Dimar.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Concesiones, INCO, y el Instituto Nacional de Vías en relación con lo de su competencia, para el desarrollo de las actividades del modo de Transporte marítimo, serán asesorados por la Dirección General Marítima, Dimar, en el área de su competencia.

Artículo 3°. *Dirección.* La Dirección del Ministerio de Transporte estará a cargo del Ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de los Viceministros.

Artículo 4°. *Integración del Sector Transporte.* El Nivel Nacional del Sector Transporte está constituido, en los términos de la Ley 105 de 1993, por el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas:

Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

1. Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo.
2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.
3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.
4. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.
5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.
7. Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.
8. Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.
9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.
10. Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo correspondiente.
11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

Como se puede observar de las normas atrás transcritas, se puede deducir que el Ministerio de Transportes, en lo que hace referencia al transporte en general, contribuye con la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo, pero no tiene a cargo la función de mantenimiento, preservación ni restablecimiento del orden público, situación que lo aleja de la asunción de cualquier tipo de responsabilidad en los hechos del paro nacional de 2021, pues el paro nacional es en concreto una alteración del orden público y no una actividad de transporte, así afecte la movilidad con ocasión del bloqueo de las vías, la cual no tiene que con las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

## **LA FUERZA PÚBLICA**

La fuerza pública está conformada por las Fuerzas Armadas y por la Policía Nacional, las cuales ejercen el monopolio de la fuerza de manera legítima; es decir, actúan dentro de la legalidad.

Las Fuerzas Armadas están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, organismos encargados de velar por la defensa y el orden de la Nación.

Entre sus funciones prioritarias se encuentran las que demanda la Constitución del año 1991, tales como velar por la defensa del territorio, de la soberanía, de la independencia, así como velar por el mantenimiento del orden constitucional.

La Policía Nacional, por su parte, es la encargada de mantener el orden público interno, es un cuerpo armado al igual que las Fuerzas Armadas, pero es de naturaleza civil.

Entre sus funciones principales está la del mantenimiento del orden y las condiciones necesarias para el libre ejercicio del derecho y las libertades públicas, el asegurar a los individuos una convivencia pacífica dentro del territorio nacional y guardar el orden público interno; es decir, perseguir y capturar a los delincuentes.

Hay tres características especiales que tiene la fuerza pública para lograr un efectivo desarrollo de sus funciones:

1. La fuerza pública no es deliberante; es decir, no se puede sindicalizar, no se puede reunir fuera del orden de la autoridad legítima, sus miembros no pueden sufragar mientras estén activos en el servicio y en ningún caso pueden intervenir en actividades de partidos políticos.
2. La fuerza pública está obligada a la noción de obediencia debida; es decir, los miembros de grados inferiores deben siempre obedecer las órdenes de su superior inmediato (sólo en el caso de la fuerza pública, nunca en el de los civiles); sin embargo, las órdenes que vayan en contra de los derechos humanos pueden ser alegadas por el subalterno.
3. La fuerza pública goza del fuero militar; es decir, ésta no responde ante la justicia penal ordinaria, sino que lo hace ante los tribunales militares.

De las normas resaltadas anteriormente, así como de los hechos, base de esta demanda, no se encuentra que exista relación de causalidad, entre las funciones que legalmente desarrolla el Ministerio de Transporte y la afectación económica que indica sufrir la Empresa demandante como consecuencia del denominado Paro Nacional del día 28 de abril de 2021.

Se puede observar sin mayor esfuerzo que el Ministerio de Transportes, en lo que hace referencia al transporte en general, contribuye con la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo, pero no tiene a cargo la función de mantenimiento, preservación ni restablecimiento del orden público, situación que lo aleja de la asunción de cualquier tipo de responsabilidad en los hechos del paro nacional de 2021.

En cumplimiento de estas funciones legales, el Ministerio de Transporte, no puede asumir la atención y manejo de desórdenes del orden público que se presentes, por las diferentes circunstancias que pueden llevar a la perturbación de este, esta función constitucional y reglamentariamente, se encuentra a cargo del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional y de las gobernaciones y alcaldías de los lugares donde se presentan los disturbios que afectan el normal desarrollo de las actividades en una región.

Por ende el Ministerio de Transporte, al no encontrarse dentro de sus funciones el control del orden público, además de que el señalado paro fue eminentemente de inconformidad general de la ciudadanía, el Ministerio de Transporte no se encuentra legitimado en la causa material por pasiva para entrar a responder material ni sustancialmente de los perjuicios que el demandante manifiesta haber sufrido por no poder recibir los insumos que necesitaba para el desarrollo de su actividad, ni el poder enviar desde sus lugares de producción los huevos, pollos y demás elementos que mediante su actividad constituyen fuente y resultado de su labor.

#### **IV. EXCEPCIONES DE FONDO**

Además de todas aquellas que de conformidad con el literal 3 del artículo 175 del C.P.A.C.A. encuentre probadas el señor Juez, y las que para el efecto señale el Código General del Proceso propongo las siguientes:

##### **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL POR PASIVA.**

Como se señaló al responder diversos hechos de la demanda, se establecieron los objetivos y funciones principales del Ministerio de Transporte, según los Decretos 2172 de 1992 y 087 de 2011, el Ministerio de Transporte, tiene como objetivo primordial, la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

Pero las situaciones referentes a la vigilancia control y cumplimiento de las normas de tránsito, no se encuentran dentro de las funciones de la Cartera de Transporte, esta vigilancia se encuentra asignada en primer lugar a la Superintendencia de Puertos y Transporte y en segundo lugar, en lo que hace referencia al cumplimiento de las señaladas normas, tiene funcionabilidad como lo determina la ley 769 de 2002, las entidades territoriales como son las Gobernaciones y las Alcaldías Municipales o las Secretarías de Tránsito y Movilidad de las diversas regiones del país dependiendo de la estructura y división política de la zona.

En el caso específico, según las pretensiones y hechos de la demanda, la situación del bloqueo de las carreteras corresponde a un problema de orden público, para lo cual están instituidas como entes encargados de su manejo, las autoridades del sector ejecutivo tales como los Gobernadores y Alcaldes, con el apoyo de las fuerzas armadas y/o la policía, por ende, como se explicara más adelante no es este ministerio quien deba o a debido asumir el control y despeje de las vías.

El CONSEJO DE ESTADO en sala de lo contencioso administrativo SECCIÓN TERCERA Magistrado Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero dos mil once (2011) Radicación: 76 001 23 31 000 1998 00386 01 (25458) Actor: AVELINA ORDOÑEZ BONILLA Y OTROS Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES -Asunto: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (Sentencia)

Luego, la legitimación en la causa se entiende como la "posición sustancial" que tiene el sujeto procesal "en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les

25

exoneran de las segundas. La legitimación en la causa, por lo tanto, permite reconocer al sujeto autorizado para intervenir en el proceso, formulando u oponiéndose a las pretensiones de la demanda (dependiendo de la calidad de sujeto activo o pasivo frente a la relación jurídica). Así mismo, la legitimación en la causa es una cuestión de mérito y no un presupuesto procesal.

"... un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de "... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada.

Frente al tema de la falta de legitimación en la causa por pasiva, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 20 de septiembre de 2.001, expediente No. 10973, hizo las siguientes precisiones, en relación con el concepto de legitimación en la causa:

"...La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La legitimación de hecho en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vg.: A demanda a B. Cada uno de estos está legitimado de hecho. La legitimación material en la causa alude, por regla general, a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas. (...) La falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido, como si lo hace una excepción de fondo. La excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir, parcial o totalmente la súplica procesal. La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado - modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante - que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo. La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado. (...)

El Artículo primero del Decreto 087 de 2.011, señala los objetivos que debe cumplir el Ministerio de Transporte, los cuales son primordialmente la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

EL Artículo 2°. Del señalado Decreto indica la Funciones que corresponden al Ministerio de Transporte cumplir, además de las funciones que determina el artículo

59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

- 2.1. Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.
- 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.
- 2.3. Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional.
- 2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.
- 2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.
- 2.6. Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.
- 2.7. Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.
- 2.8. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.
- 2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.
- 2.10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.
- 2.11. Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.
- 2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.
- 2.13. Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia.
- 2.14. Impulsar en coordinación con los Ministerios competentes las negociaciones internacionales relacionadas con las materias de su competencia.
- 2.15. Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.
- 2.16. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar.
- 2.17. Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

2.18. Las demás que le sean asignadas.

Parágrafo 1°. Exceptuase de la Infraestructura de Transporte, los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo, sobre los cuales tiene competencia la Dirección General Marítima, Dimar.

Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Concesiones, INCO, y el Instituto Nacional de Vías en relación con lo de su competencia, para el desarrollo de las actividades del modo de Transporte marítimo, serán asesorados por la Dirección General Marítima, Dimar, en el área de su competencia.

Artículo 3°. Dirección. La Dirección del Ministerio de Transporte estará a cargo del Ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de los Viceministros.

### **INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE LOS HECHOS ARGUMENTADOS EN LA DEMANDA Y LAS ACTIVIDADES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE.**

Es importante resaltar a nivel de resumen de hechos de la demanda, que ninguno de estos, relata o determina actuación u omisión del Ministerio de Transporte, del cual se puede siquiera deducir a pesar de largas elucubraciones, que exista alguna manera de poder relacionar los posibles perjuicios sufridos por la parte demandante, con la entidad por mi representada.

La responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, y se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, definido como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo; una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas; y una relación de causalidad, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente.

Del anterior concepto podemos definir los tres elementos necesarios para que se pueda considerar la existencia de responsabilidad del Ministerio de Transporte, en los hechos objeto de esta demanda los cuales serían:

1. Un daño antijurídico o lesión, definido como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo.
2. Una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas y
3. Una relación de causalidad, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración.

En cuanto al primer elemento, se observa, al respecto es necesario que la parte demandante, demuestre la afectación patrimonial, sufrida por los demandantes y la extramatrimonial que los afecta, por los hechos indicados.

Para mayor claridad tenemos en cuenta el módulo de función pública de la Universidad Abierta y A Distancia UNAD, que hace un estudio sobre este aspecto en los siguientes términos.

“El daño antijurídico dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado surge en Colombia con gran auge a partir de la expedición de la Constitución de 1991.

Lo anterior conlleva a que ya no solo se hable de una responsabilidad del Estado de carácter subjetivo, esto es, de una responsabilidad por Falla en la prestación del Servicio o culpa de la administración, figura propia del derecho francés, sino que se permite que el ámbito de responsabilidad administrativa se extienda a que el Estado responda por todos aquellos daños patrimoniales o extra patrimoniales que genere a cualquier ciudadano sin que por este exista una razón jurídica y por ende justificada para tolerar ese daño.

De acuerdo a lo anterior, el daño antijurídico se desarrolló como la base o punto cardinal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado gracias a su consagración constitucional y al progreso jurisprudencial que realizó del mismo el máximo tribunal contencioso, el Honorable Consejo de Estado, sin que de lo precedente deba afirmarse que la responsabilidad estatal sea una responsabilidad meramente objetiva y se dejen atrás teorías subjetivas, lo que sí se puede afirmar será que toda responsabilidad patrimonial del Estado deberá enmarcarse y fundamentarse en la ocurrencia de un daño antijurídico, tal como lo ha expresado en sus providencias la Corte Constitucional, esto es, que el estado responda por toda actuación u omisión en que haya incurrido por el solo hecho de haberle causado un daño a un individuo, daño o carga que éste no debe soportar; y no solo responda en los casos en que quede probada la conducta antijurídica, esto es, la culpa o dolo ámbito donde se desarrolla la falla del servicio. En este ámbito es en el cual se enmarca el artículo 90 constitucional, tratado también en la lección anterior.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste” (Constitución Política de Colombia, Artículo 90), del anterior artículo se desprende que el daño antijurídico es el verbo rector de toda responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia, ya que la administración no está legitimada para producir el daño y por su parte el ciudadano no tiene por qué soportar dicho perjuicio.

Por su parte, no se producirá daño antijurídico cuando el ciudadano tenga la obligación de soportar la carga impuesta por la administración, esto es, en los casos en que la ley imponga la carga, en el caso en que el daño se presente en virtud de la legítima defensa, cuando se configure el daño pero haya intervenido el consentimiento de la víctima y cuando el daño propiamente dicho no traspase el ámbito de cargas que se tengan que asumir por el individuo, por el mismo hecho de vivir en comunidad (Bermúdez Martín 1998 P.109)

De tal manera, que se estará en presencia de la figura estudiada cuando efectivamente se configure un daño antijurídico, que se derive de una acción u omisión no justificada jurídicamente, elemento que se traduce en la causalidad material y que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han denominado como *Imputatio Facti*, y por último que la misma sea realizada por el Estado, es decir que se le atribuya o impute jurídicamente a este el perjuicio o daño recaído sobre el particular.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 8 de junio de 1999 con Consejero Ponente Manuel Suarez Hernández, manifiesta frente a la responsabilidad patrimonial del Estado que ésta tiene su fundamento normativo en el artículo 90 Constitucional, la cual se deriva del daño antijurídico el cual surge sin necesidad de que se configure la culpa o la falla, ya que estos caracteres subjetivos podrán darse o no para que se configure el daño, desprendiéndose de lo anterior que así no se dé la culpa existirá responsabilidad de la administración por el solo hecho de haberse ocasionado un daño en cabeza de un particular.

A su vez la Corte Constitucional Colombiana frente a la responsabilidad patrimonial del Estado manifiesta en Sentencia C-918 de 2002, que el daño antijurídico como

pilar fundamental de la responsabilidad del Estado se encuentra plenamente integrado con los principios rectores del Estado Social de Derecho, desprendiéndose de lo anterior que la mencionada responsabilidad se configure como un mecanismo de salvaguarda de los administrados frente a la actividad estatal, que por lo tanto derive del Estado la obligación jurídica de responder por toda afectación antijurídica que por su acción u omisión origine, traducido lo anterior en un deber de indemnización estatal.

En suma, argumenta también la Corte, que la referida responsabilidad patrimonial se deriva cardinalmente de un daño de características antijurídicas, el cual se configura no en razón a que la actuación u omisión vaya contra derecho sino en razón a la persona en quien recae, el cual no tiene el deber u obligación de sufrirlo.

Por lo cual, para que se dé una indemnización por parte del Estado deba el daño ser imputable al mismo, esto es, que exista un título jurídico que acredite que por la actuación u omisión de la administración un sujeto sufrió un daño que no tenía por qué soportar y sea menester reparar el daño e indemnizar con el patrimonio del Estado a ese particular, así el mismo Estado haya actuado en total licitud.

De lo visto se entrevé que para que exista responsabilidad patrimonial del Estado es indispensable que confluyan tres características esenciales, la primera de ellas será la presencia de un daño antijurídico traducido en el perjuicio que sufre el individuo si mediar carga que lo obligue a soportarlo, como segunda medida está la causalidad material, es decir, que el perjuicio se haya generado en virtud a una actuación u omisión estatal y en tercera medida que surja una imputación jurídica, esto es, que le sea atribuido jurídicamente al Estado el origen del daño.

Esta responsabilidad del Estado, con origen en el derecho francés, por muchos años en Colombia se convirtió en la principal fuente de Responsabilidad Estatal basándose en la culpa como punto de partida., esto es, estructurándose en una responsabilidad subjetiva a causa de una inadecuada prestación de un servicio prestado por la administración.

La falla en el servicio se desprende de la prestación de un servicio estatal, que al no ser prestado en la forma debida genera un daño, derivándose que el Estado tenga que responder directamente por ese daño ocasionado cuando sea causado por una falla en el servicio, lo cual se configura como nexo causal. Frente a este punto valga la pena aclarar que para que el Estado cumpla su función, esto es los servicios que tiene a su cargo, debe hacerlo por intermedio de individuos y entidades que muchas veces son imposibles de identificar al ocurrir el daño y por ello el estado responde directamente (Responsabilidad Directa-Lección 1 del presente Capítulo), sin perjuicio de que con posterioridad contra los funcionarios se ejerzan las debidas acciones de repetición.

Ahora bien, esta teoría -Falla en el servicio- fue tratada por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 30 de julio de 1962, donde se establecieron como características arraigadas a la misma las siguientes:

- Se pasa de una culpa individual a una culpa de la administración en virtud de una falla en el servicio prestado.
- Se presumirá la culpa del Estado, por el hecho de prestar en indebida forma los servicios que debe prestar, entre los que se encuentran los servicios públicos.
- La persona que sufre perjuicios deberá probar el nexo causal entre el daño y la falla en la prestación del servicio.
- Solo podrá eximirse de responsabilidad al Estado cuando se demuestre que la falla en el servicio se dio por consecuencias extrañas, tales como fuerza mayor, hecho de un tercero, culpa exclusiva de la víctima

- Cuando el daño se produzca por un servidor del Estado en ejercicio o en virtud de sus funciones, el Estado tendrá que responder por el daño y luego este ejercerá la acción de repetición contra el funcionario ejecutor del daño.
- Si el daño es generado por un funcionario del Estado, fuera de sus funciones administrativas, éste responderá a título personal.

De este modo, ¿que se enmarca dentro de falla en el servicio?, ¿qué es lo que tiene que ocurrir para que el Estado responda? pues bien, se configura falla en el servicio cuando la administración: 1. No desarrolle las obligaciones que están a su cargo por ejemplo no expida un acto administrativo de vital importancia para una persona, no preste a una persona o comunidad un servicio de salud que deba prestar 2. Cuando no efectúe a tiempo el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, por ejemplo se expida tardíamente el acto administrativo que concluye una actuación, 3. Cuando al desarrollar sus obligaciones lo haga indebidamente, por ejemplo que no se presten los servicios públicos con los debidos requisitos exigidos de salubridad e higiene y 4. Cuando desborde las funciones que le fueron dadas legal y constitucionalmente, por ejemplo que se pretenda desalojar a unas personas de su vivienda sin que medie un proceso de expropiación de la misma y lo anterior se dé en circunstancias normales esto es, en ningún estado de excepción.

De las anteriores actuaciones se desprende que las mismas se presenten de forma injustificada y que exista un nexo de causalidad entre el mal funcionamiento del servicio (deficiente prestación de cualquiera de las actuaciones descritas) y el daño que se produjo con ese actuar, ya que puede pasar que el daño producido no se genere por un incumplimiento de sus obligaciones por parte del estado, su retardo o su deficiencia, sino por actuaciones externas al Estado frente a las cuales no tendría por qué responder.

A su vez, la Falla en el servicio, se divide en diferentes categorías, estas son:

**La Falla Probada:** Se trata de aquella falta en la que por parte de la víctima se encuentra debidamente demostrada la falta, el daño y el nexo causal frente al caso concreto. Es decir, que el demandante deberá probar vehementemente la ocurrencia de la falla además de demostrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar del entorno exacto en que ocurrieron los hechos que desembocaron que se diera la falla o falta en el servicio, como ejemplo de lo anterior podrá traerse a colación la Sentencia del 3 de mayo de 1999 de Consejo de Estado Sección Tercera, en la cual el Instituto Nacional de Cancerología omitió la realización de exámenes de laboratorios menos invasivos a una menor, y en contraposición realizó una biopsia que ocasionó que la menor quedara parapléjica, situación en la que la niña no se encontraba antes de ingresar al instituto, de lo cual se desprende que existe una muy alta probabilidad de que la causa de que la niña se encuentre parapléjica fue por la práctica de una biopsia por parte del personal médico de la institución, lo cual se traduce en una falla del Instituto Nacional de Cancerología.

Frente a la prueba de la probabilidad, el Consejo de Estado ha manifestado: “se afirma que cuando sea imposible esperar certeza o exactitud en esta materia "el juez puede contentarse con la probabilidad de su existencia", es decir, que la relación de causalidad queda probada "cuando los elementos de juicio suministrados conducen a un grado suficiente de probabilidad"”. (Sentencia del 3 de mayo de 1999 de Consejo de Estado Sección Tercera)

**La Falla Anónima:** Es aquella en la cual a pesar de saber que ocurrió una falla que generó un daño por parte del Estado, se hace imposible determinar el gestor del daño, frente a lo cual ha argumentado el Consejo de Estado “ la jurisprudencia de la Corporación ha sostenido que la falla del servicio es “anónima” para indicar que no se requiere establecer en el proceso quien fue el autor material del daño causado; pero esto no significa que no deba establecerse los hechos a partir de los cuales se pretende imputarle al mismo ese daño(...)para que haya lugar a condenar patrimonialmente al Estado por un caso en particular es necesario demostrar la relación causal entre el

31

daño y la actuación de uno de sus servidores” (Sentencia del 25 de febrero de 2009 de Consejo de Estado Sección Tercera)

Falla Presunta: Se presumirá la culpa en dos casos, el primero en responsabilidad medica donde quien tendrá que probar la no ocurrencia del hecho será la entidad que produjo en daño, es decir, tendrá que probar que su actuar se enmarco dentro del ámbito de la prudencia, diligencia y la pericia y que el daño ocurrió por causas ajenas a su actuar, es decir, que se produjo por fuerza mayor, culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero (quiebra del nexo causal), tal como lo sugiere el Consejo de Estado en su Sentencia del 11 de mayo de 2006 Sección Tercera. Por su parte la victima solo tendrá que acreditar que el daño se produjo como consecuencia de una falla de la administración (nexo causal)

Falla Relativa: La presente falla parte del postulado de que “nadie estará obligado a lo imposible” de lo cual se desprende que el Estado prestara su servicio dentro de los límites normales de exigibilidad, pero no estará obligado a ejercer sus funciones en un ámbito que genere imposibilidad de hacerlo, así que si se presenta un daño por no ejercer una obligación que se torna imposible de cumplir la falla del Estado será la relativa. Tema frente al cual el Consejo de Estado ha manifestado: “la exigencia que debía hacerse al Estado sobre el cumplimiento de sus obligaciones estaba determinada por la verificación de sus condiciones materiales reales y no sobre criterios ideales o que apenas estén en vía de desarrollo, No obstante, se ha mantenido la advertencia de que las condiciones presupuestales no son justificación para el incumplimiento de las obligaciones de seguridad que corresponde prestar al Estado.” (Sentencia del 6 de marzo de 2008 Consejo de Estado Sección Tercera)

Los efectos que se derivan de la Responsabilidad del Estado, serán que el mismo tenga que responder “patrimonialmente” por los daños antijurídicos que le sean reprochables (imputables), que hayan sido ocasionados con su actuar o su omisión, y no exista un título jurídico valido que soporte o justifique el daño generado o como en palabras del doctrinante Juan Carlos Esguerra Portocarrerro, la responsabilidad patrimonial del Estado nacerá, de la lesión patrimonial que injustificadamente sufre una persona con ocasión del ejercicio de una función pública.

Lo anterior, puede traducirse en que será la administración responsable de aquellas omisiones o actuaciones contrarias a la ley y a la Constitución, que generen daños antijurídicos y que quien los sufren -los administrados- no tengan por qué soportar, motivo por el cual tenga que reparar los perjuicios sufridos.

Para que el Estado tenga el deber de reparación patrimonial de un perjuicio causado a un administrado, deberán confluir varias situaciones, la primera de ellas será que la actuación u omisión generadora del daño sea ocasionado por el Estado con ocasión o en virtud a sus funciones, la segunda será que el daño producido le sea imputable jurídicamente al Estado, la tercera será que la persona que lo sufre no tenga razón jurídica para soportar el perjuicio.

En suma, se podrá establecer, que la responsabilidad del Estado es de carácter civil, esto es, de carácter económico-patrimonial, ya que lo que se pretende con la responsabilidad, es que se regenere el desequilibrio sufrido por el administrado en virtud al perjuicio ocasionado con el actuar de la administración, generándose una reparación económica.

De lo anterior se desprende, que toda responsabilidad estatal en Colombia se derivará del daño antijurídico (véase el artículo 90 constitucional) que sea causado por la administración a un individuo que no tenga por qué sopórtalo, hecho del cual se desprenderá el resarcimiento del mismo por parte del Estado a través de la indemnización pecuniaria.

Por tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado, como figura acogida constitucionalmente, se desprende de un Estado Social de Derecho, que propende por la igualdad de sus ciudadanos, entre otras frente a las cargas que estos tengan que

32

soportar, derivándose de aquí que toda persona reciba la misma protección y trato de las autoridades, como bien lo establece el artículo 13 de la carta política colombiana.

Así la responsabilidad patrimonial de la administración será una garantía constitucional, la cual pretende resarcir o remediar un daño ya causado y esto se dará mediante la indemnización económico-patrimonial del perjuicio, que tenga como finalidad la compensación plena e integral del daño, esto es, no se debe reparar ni más ni menos, deberá remediarse concretamente la totalidad del daño”.

En cuanto al segundo elemento: Una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijada, nos encontramos frente a la falta de legitimación en la causa por pasiva por parte del Ministerio de Transporte.

Que los daños imputables al Estado, pueden provenir de una conducta activa u omisiva, lícita o ilícita y, a tales efectos la jurisprudencia aplica los títulos de imputación de responsabilidad, como falla del servicio, riesgo excepcional y ocasionalmente daño especial.

Frente a la situación planteada, nos encontramos, que el Ministerio de Transporte, no es el ente idóneo para responder por los perjuicios que sufrió el demandante, es decir no se encuentra legitimado en la causa material por pasiva,

La responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, y se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, definido como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo; una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas; y una relación de causalidad, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente.

La reparación directa es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se crea lesionada o afectada (...) podrá solicitar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que se repare el daño causado y se le reconozcan las demás indemnizaciones que correspondan. Se trata de una típica acción tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado. En el análisis jurídico de la acción de reparación directa opera el principio *iura novit curia*, en la medida que a la persona interesada no le corresponde presentar las razones jurídicas de sus pretensiones, sino simplemente relatar los hechos, omisiones, operación u ocupación, para que el juez administrativo se pronuncie con base en el derecho aplicable al caso.

Señala el artículo 140 del CPACA:

**ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA.** En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, un a o misión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la acusación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

Señala el artículo 162 del CPACA:

REQUISITOS DE LA DEMANDA.

ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.

Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.

Las normas legales atrás transcritas, establecen la necesidad, de que los hechos específicamente determinados, en cuanto hace referencia a la acción de reparación directa, debe estar determinada la acción u omisión en que incurre el estado, específicamente hablando en este caso me representado, el cual en los hechos de la demanda no indica en que consistió la actividad, inactividad, falla en el servicio u omisión en que incurrió el Ministerio de Transporte, y que sería el determinante para que tuviese que asumir responsabilidad, por los acontecimientos del Paro Agrario.

Igual mente el artículo 162 del CPACA, al señalar los requisitos de la demanda y contenido de la misma en el numeral 4º indica “Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”.

Situación que no acontece frente al Ministerio de Transporte, incluyéndose dentro de los demandados y las pretensiones de la demanda, sin indicarse en ningún momento cual es la razón por la cual se demanda y solicita el pago de indemnización por parte de mi representado.

Una conclusión en la cual se infiere o se puede inferir el núcleo de la motivación por la cual se enerva la jurisdicción contenciosa administrativa, con la finalidad de obtener, por parte de este Ministerio, una presunta indemnización a título de reparación directa.

Se evidencia entonces que hay un rompimiento del nexo causal frente a la Nación-Ministerio de Transporte, ya que conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que

legítima la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’. Sentencia de 13 de julio de 1993.

En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”. Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002. 13 “Toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que realmente se trata de una acción administrativa, deberá ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico. Sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o, partiendo del precepto jurídico, se pueda derivar de él, se manifiesta esa acción como función jurídica, como aplicación del derecho y, debido a la circunstancia de que ese precepto jurídico tiene que ser aplicado por un órgano administrativo, se muestra como acción administrativa.

Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevé semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado”. MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, pp.212 y 213. 14 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006. C.P. Mauricio Fajardo. Exp. 13168. 13 Darío de Jesús Jiménez.

Finalmente, el nexo causal se rompe ya que el hecho generador de los presuntos daños que reclama el convocante no es generado por la Nación Ministerio de Transporte, por cuanto que no es competencia de mi representada mantener el orden público en el territorio nacional, configurándose la LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL POR PASIVA, respecto del Ministerio de Transporte.

ADICIONAL A ELLO Los daños imputables al Estado, pueden provenir de una conducta activa u omisiva, lícita o ilícita y, a tales efectos la jurisprudencia aplica los títulos de imputación de responsabilidad, como falla del servicio, riesgo excepcional y ocasionalmente daño especial.

Frente a la situación planteada, nos encontramos, que el Ministerio de Transporte, no es el ente llamado a responder por los perjuicios que manifiesta sufrió el demandante por los hechos manifestados en el escrito de demanda, aun mas cuando no se determina claramente en este escrito qué tipo de daño se le imputa al MINISTERIO DE TRANSPORTE, (No hay Responsabilidad Objetiva determinada contra nuestra Entidad) además se encuentra evidenciada una legitimación en la causa material por pasiva por parte del MINISTERIO DE TRANSPORTE, en razón a que no es éste Ministerio el competente para mantener el orden público en el territorio nacional .

El CONSEJO DE ESTADO en sala de lo contencioso administrativo SECCIÓN TERCERA Magistrado Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero dos mil once (2011) Radicación: 76 001 23 31 000 1998 00386 01 (25458) Actor: AVELINA ORDOÑEZ BONILLA Y OTROS Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES -Asunto: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (Sentencia)

Luego, la legitimación en la causa se entiende como la "posición sustancial" que tiene el sujeto procesal "en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exoneran de las segundas"<sup>2</sup>. La legitimación en la causa, por lo tanto, permite reconocer al sujeto autorizado para intervenir en el proceso, formulando u oponiéndose a las pretensiones de la demanda (dependiendo de la calidad de sujeto activo o pasivo frente a la relación jurídica). Así mismo, la legitimación en la causa es una cuestión de mérito y no un presupuesto procesal.

"... un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de "... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada"<sup>5</sup>.

Así las cosas, los argumentos con los cuales, el solicitante de la conciliación, busca que sea el Ministerio de Transporte una de las entidades que asuma la reparación directa al convocante, no tienen asidero de orden legal ni factico, pues los hechos que determinarían una de las bases para indemnizar; cual es la relación de causalidad entre la acción u omisión que realiza el Estado no existe, Ante la falta de legitimación en la causa material por pasiva, y la no existencia por parte del Ministerio de Transporte, de acción u omisión alguna que comprometa su responsabilidad patrimonial, al tenor del artículo 90 de la Constitución Nacional, ya que no es el Ministerio de Transporte la Entidad facultada para mantener el orden público en el territorio nacional, por esta razón no se encuentra ningún elemento de juicio que lo obligue a asumir responsabilidad alguna en los hechos, encontrando que no existe legitimación en la causa por pasiva, por parte de esta entidad.

### **INEXISTENCIA DE DAÑO ANTIJURIDICO**

Conforme a los hechos descritos por el demandante y la innegable existencia del paro nacional lo cual es un hecho de público conocimiento, al parecer del suscrito apoderado, si pudo haber algún daño sobre la empresa demandante, el mismo no alcanza a ser del orden antijurídico, toda vez que el Gobierno Nacional y entre ellos el Ministerio de Transporte, actuaron dentro de sus competencias en búsqueda de la solución definitiva al paro nacional presentado, el cual no fue provocado ni promovido ni desconocido por el Gobierno Nacional y que desde antes del inicio del paro se hizo todo lo jurídica y legalmente posible para evitarlo, eso si respetando el derecho constitucional de la protesta, sin embargo, la dimensiones que éste tomó no estaban en las predicciones ni del mas optimista de los contradictores hubiese predicho las consecuencias y duración del mismo, a pesar que el Gobierno Nacional en todo momento buscó a través del dialogo y la concertación llegar a un acuerdo con los organizadores del paro, sin tener éxito en el mismo de manera pronta.

Igualmente el Gobierno Nacional, al tiempo que buscaba como concertar la finalización del paro nacional a través del dialogo, siempre hizo presencia en todo el país, en la medida de sus posibilidades en cuanto el número de miembros de la fuerza pública, sin dejar abandonada la población en general, claro está que atender casos concretos, como lo solicitaba seguramente la empresa demandante, se hacía aún más difícil pero aun así, como en los mismos hechos de la demanda lo confiesa el demandante, la fuerza pública a través de la policía nacional y la armada nacional, los acompañó en algunas ocasiones en caravanas y en apoyo a su seguridad.

Como se puede concluir la acción del Gobierno Nacional durante las jornadas del paro nacional no fue omisiva ni permisiva, pues siempre actuó, dentro del marco de la legalidad para buscar poner fin al paro nacional, esto hace que no haya daño antijurídico en la medida que el Gobierno Nacional hizo uso de todos los medios legales a su disposición para contrarrestar las consecuencias del paro nacional y de otra parte

siempre estuvo actuando para encontrar una solución que pusiera fin de manera definitiva al paro nacional, lo cual finalmente logró a través del dialogo y la concertación con los organizadores del paro nacional.

Bajo las anteriores circunstancias, el preciso citar la sentencia del primero (01) de febrero de 2012m EL CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C siendo Consejero Ponente el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, con Radicación: 73001233100019990053901 (22464) siendo Actor: Domingo Barragán Urueña y Demandado: Fondo Nacional de Caminos Vecinales, en Acción de reparación directa (sentencia), sobre el tema de la responsabilidad del Estado, que por su importancia se transcribe *in extenso*, señaló:

#### “4. Daño antijurídico.

En cuanto al daño antijurídico, el precedente jurisprudencial constitucional señala que la,

*“... antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima. De otra lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración pública”<sup>17</sup>.*

Así pues, el precedente jurisprudencial constitucional ha señalado,

*“La Corte Constitucional ha entendido que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”<sup>18</sup>.*

De igual manera, el precedente jurisprudencial constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los *“principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución”<sup>19</sup>.*

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: *“El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación”.* Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-918 de 2002. A lo que se agrega: *“El artículo 90 de la Constitución Política le suministró un nuevo panorama normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. En primer lugar porque reguló expresamente una temática que entre nosotros por mucho tiempo estuvo supeditada a la labor hermenéutica de los jueces y que sólo tardíamente había sido regulada por la ley. Y en segundo lugar porque, al ligar la responsabilidad estatal a los fundamentos de la organización política por la que optó el constituyente de 1991, amplió expresamente el ámbito de la responsabilidad estatal haciendo que ella desbordara el límite de la falla del servicio y se enmarcara en el más amplio espacio del daño antijurídico”.* Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001.

Asimismo, debe quedar claro que es un concepto que es constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un “*Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos*”<sup>20</sup>. Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable<sup>21</sup>, anormal<sup>22</sup> y que se trate de una situación jurídicamente protegida<sup>23</sup>.

Para el caso concreto, se encuentra plenamente demostrado el daño antijurídico irrogado al actor consistente en la destrucción parcial de los bienes inmuebles construidos en la finca denominada “Buenavista” situada en la facción de Abeima, jurisdicción municipal de Chaparral – Tolima, como consecuencia de la construcción de la obra pública denominada Carretera Veredal del Bosque – el Moral, municipio de Chaparral, según contrato de obra pública No. 73-0384-0-98.

## 5. La imputación de la responsabilidad.

### 5.1. Presupuestos para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado.

Con la Carta Política de 1991 se produjo la “constitucionalización”<sup>24</sup> de la responsabilidad del Estado<sup>25</sup> y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados<sup>26</sup> y de su

<sup>20</sup> Agregándose: “Para eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos no puede exigirle al juez que, como no le alcanzan sus recursos fiscales, no le condene por ejemplo, por los atentados de la fuerza pública, contra la dignidad de la persona humana”. Sentencia de 9 de febrero de 1995. Exp.9550.

<sup>21</sup> Sentencia de 19 de mayo de 2005. Rad. 2001-01541 AG.

<sup>22</sup> “por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sentencia de 14 de septiembre de 2000. Exp.12166.

<sup>23</sup> Sentencia de 2 de junio de 2005. Rad. 1999-02382 AG.

<sup>24</sup> En precedente jurisprudencial constitucional se indica: “*El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente*”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

<sup>25</sup> La “*responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culpable o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización*”. Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 1996. Postura que fue seguida en la sentencia C-892 de 2001, considerándose que el artículo 90 de la Carta Política “*consagra también un régimen único de responsabilidad, a la manera de una cláusula general, que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos*”. Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2001.

<sup>26</sup> Derechos e intereses que constitucional o sustancialmente reconocidos “*son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado*”. ALEXY, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). *Cátedra Ernesto Garzón Valdés*. 1ª reimp. México, Fontamara, 2007, p.49.

patrimonio<sup>27</sup>, sin distinguir su condición, situación e interés<sup>28</sup>. Como bien se sostiene en la doctrina,

*“La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad<sup>29</sup>; los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público”<sup>30</sup>.*

Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>31</sup> tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública<sup>32</sup> tanto por la acción, como por la omisión.

En cuanto a la imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada-; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal-; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los aspectos de la teoría de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado. Precisamente, en el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene,

<sup>27</sup> “La responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento jurídico tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos”. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001.

<sup>28</sup> La “razón de ser de las autoridades públicas es defender a todos los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Omitir tales funciones entraña la responsabilidad institucional y la pérdida de legitimidad. El estado debe utilizar todos los medios disponibles para que el respeto de la vida y derechos sea real y no solo meramente formal”. Sentencia de 26 de enero de 2006, Exp. AG-2001-213. En la doctrina puede verse STARCK, Boris. *Essai d une théorie general de la responsabilité civile considerée en sa double fonction de garantie et de peine privée*. Paris, 1947.

<sup>29</sup> “La responsabilidad, a diferencia de la expropiación, no representa un instrumento en manos de la Administración para satisfacer el interés general, una potestad más de las que ésta dispone al llevar a cabo su actividad, sino un mecanismo de garantía destinado a paliar, precisamente, las consecuencias negativas que pueda generar dicha actividad. La responsabilidad, por así decirlo, no constituye una herramienta de actuación de la Administración, sino de reacción, de reparación de los daños por ésta producidos”. MIR PUIGPELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*. 1ª ed. Madrid, Civitas, 2001, p.120.

<sup>30</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*., ob., cit., pp.120-121.

<sup>31</sup> “3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado”. Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

<sup>32</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Sentencia de 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”. Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002.

*“La superioridad jerárquica de las normas constitucionales impide al legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social así lo exigen”<sup>33</sup>.*

Sin duda, en la actualidad todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la afirmación del principio de imputabilidad<sup>34</sup>, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe achacarla al Estado cuando haya el sustento fáctico y la atribución jurídica<sup>35</sup>. Debe quedar claro, que el derecho no puede apartarse de las “estructuras reales si quiere tener alguna eficacia sobre las mismas”<sup>36</sup>.

Cabe precisar que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva que *“parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de adoptar las decisiones”<sup>37</sup>*. Siendo esto así, la imputación objetiva implica la *“atribución”*, lo que denota en lenguaje filosófico-jurídico una prescripción, más que una descripción. Luego, la contribución que nos ofrece la imputación objetiva, cuando hay lugar a su aplicación, es la de rechazar la simple averiguación descriptiva, instrumental y empírica de *“cuando un resultado lesivo es verdaderamente obra del autor de una determinada conducta”<sup>38</sup>*.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-043 de 2004.

<sup>34</sup> En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: *“Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (imputatio iudiciaria), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (imputatio diiudicatoria)”*. KANT, I. *La metafísica de las costumbres*. Madrid, Alianza, 1989, p.35. En nuestro precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: *“La jurisprudencia nacional ha recabado en ello al sentar la tesis de que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado la constituye la imputabilidad del daño. En efecto, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial del Estado y de las demás personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública”*. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>35</sup> El *“otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados”*. Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>36</sup> *“Tenía razón Welzel al considerar que el Derecho debe respetar estructuras antropológicas como la capacidad de anticipación mental de objetivos cuando se dirige al hombre mediante normas. Desde luego, si el ser humano no tuviera capacidad de adoptar o dejar de adoptar decisiones teniendo en cuenta motivos normativos, sería inútil tratar de influir en el comportamiento humano mediante normas prohibitivas o preceptivas”*. MIR PUIG, Santiago. *“Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”*, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 05-05-2003 [http://criminol.urg.es/recpc], pp.6 y 7.

<sup>37</sup> *“El Derecho se dirige a hombre y no a adivinos. Declarar típica toda acción que produzca un resultado dañoso, aun cuando éste fuese imprevisible, significaría que la ley no tiene en cuenta para nada la naturaleza de sus destinatarios; pues una característica del hombre es precisamente la de que no puede prever más que muy limitadamente las consecuencias condicionados por sus actos. Vincular un juicio de valor negativo (el de antijuridicidad) a la producción de un resultado que el hombre prudente no puede prever sería desconocer la naturaleza de las cosas (más concretamente): la naturaleza del hombre”*. GIMBERNAT ORDEIG, E. *Delitos cualificados por el resultado y relación de causalidad*. Madrid, 1990, pp.77 ss.

<sup>38</sup> MIR PUIG, Santiago. *“Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”*, ob., cit., p.7.

Esto, sin duda, es un aporte que se representa en lo considerado por Larenz según el cual había necesidad de “*excluir del concepto de acción sus efectos imprevisibles, por entender que éstos no pueden considerarse obra del autor de la acción, sino obra del azar*”<sup>39</sup>. Con lo anterior, se logra superar, definitivamente, en el juicio de responsabilidad, la aplicación tanto de la teoría de la equivalencia de condiciones, como de la causalidad adecuada, ofreciéndose como un correctivo de la causalidad, donde será determinante la magnitud del riesgo y su carácter permisible o no<sup>40</sup>.

Dicha tendencia es la que marcó el precedente jurisprudencial constitucional, pero ampliando la consideración de la imputación (desde la perspectiva de la imputación objetiva) a la posición de garante donde la exigencia del principio de proporcionalidad<sup>41</sup> es necesario para considerar si cabía la adopción de medidas razonables para prevenir la producción del daño antijurídico, y así se motivara el juicio de imputación. Dicho juicio, en este marco, obedece sin lugar a dudas a un ejercicio de la ponderación<sup>42</sup> que el juez está llamado a aplicar, de tal manera que se aplique como máxima que: “Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro”<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> LARENZ, K. “Hegelszurechnungslehre”, en MIR PUIG, Santiago. “Significado y alcance de la imputación objetiva en el derecho penal”, ob., cit., p.7.

<sup>40</sup> JAKOBS, G. *La imputación objetiva en el derecho penal*. Bogotá, Universidad Externado, 1994. Sin embargo, como lo sostiene el precedente de la Sala: “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, norma que le sirve de fundamento al artículo 86 del Código Contencioso Administrativo... No obstante que la norma constitucional hace énfasis en la existencia del daño antijurídico como fuente del derecho a obtener la reparación de perjuicios siempre que el mismo le sea imputable a una entidad estatal, dejando de lado el análisis de la conducta productora del hecho dañoso y su calificación como culposa o no, ello no significa que la responsabilidad patrimonial del Estado se haya tornado objetiva en términos absolutos, puesto que subsisten los diferentes regímenes de imputación de responsabilidad al Estado que de tiempo atrás han elaborado tanto la doctrina como la jurisprudencia”. Sentencia de 24 de febrero de 2005. Exp.14170.

<sup>41</sup> “El principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: el principio de idoneidad; el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Estos principios expresan la idea de optimización... En tanto que exigencias de optimización, los principios son normas que requieren que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, dadas sus posibilidades normativas y fácticas. Los principios de idoneidad y de necesidad se refieren a la optimización relativa a lo que es fácticamente posible por lo que expresan la idea de optimalidad de Pareto. El tercer subprincipio, el de proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la optimización respecto de las posibilidades normativas. Las posibilidades normativas vienen definidas, fundamentalmente, por la concurrencia de otros principios; de modo que el tercer subprincipio podría formularse mediante la siguiente regla: Cuanto mayor ser el grado de la no satisfacción o del detrimento de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro. Esta regla puede denominarse: “ley de la ponderación” (subrayado fuera de texto). ALEX, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). *Cátedra Ernesto Garzón Valdés*, ob., cit., p.62.

<sup>42</sup> “La ley de la ponderación pone de manifiesto que la ponderación puede fraccionarse en tres pasos. El primero consiste en establecer el grado de insatisfacción o de detrimento del primer principio; el segundo, consiste en establecer la importancia de la satisfacción del segundo principio, que compite con el primero y, finalmente, el tercer paso consiste en determinar si, por su importancia, la satisfacción del segundo principio justifica la no satisfacción del primero”. ALEX, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). *Cátedra Ernesto Garzón Valdés*, ob., cit., p.64.

<sup>43</sup> ALEX, Robert. “Teoría del discurso y derechos constitucionales”, en VASQUEZ, Rodolfo; ZIMMERLING, Ruth (Coords). *Cátedra Ernesto Garzón Valdés*, ob., cit., p.62. Sin embargo, se advierte que Habermas ha planteado objeciones a la ponderación: “... la aproximación de la ponderación priva de su poder normativo a los derechos constitucionales. Mediante la ponderación –afirma Habermas– los derechos son degradados a nivel de los objetivos, de las políticas y de los valores; y de este modo pierden la “estricta prioridad” característica de los “puntos de vista normativos”. HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*, Trad. William Rehg, Cambridge, 1999, p.259. A lo que agrega: “... no hay criterios racionales para la ponderación: Y porque para ello faltan criterios racionales, la ponderación se efectúa de forma arbitraria o irreflexiva, según estándares y jerarquías a

En ese sentido, el precedente jurisprudencial constitucional indica:

*“... el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar **si el sujeto era competente** para desplegar los deberes de seguridad en el tráfico o de protección<sup>44</sup> frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible<sup>45</sup>. Ejemplo: un desprevenido transeúnte encuentra súbitamente en la calle un herido en grave peligro (situación de peligro generante del deber) y no le presta ayuda (no realización de la acción esperada); posteriormente fallece por falta de una oportuna intervención médica que el peatón tenía posibilidad de facilitarle trasladándolo a un hospital cercano (capacidad individual de acción). La muerte no le es imputable a pesar de la evitabilidad y el conocimiento. En efecto, si no tiene una posición de garante porque él no ha creado el riesgo para los bienes jurídicos, ni tampoco tiene una obligación institucional de donde surja un deber concreto de evitar el resultado mediante una acción de salvamento, el resultado no le es atribuible. Responde sólo por la omisión de socorro y el fundamento de esa responsabilidad es quebrantar el deber de solidaridad que tiene todo ciudadano”<sup>46</sup>.*

A lo que se agrega por el mismo precedente,

*“En la actualidad, un sector importante de la moderna teoría de la imputación objetiva (la nueva escuela de Bonn: Jakobs, Lesch, Pawlik, Müssig, Vehling) estudia el problema desde una perspectiva distinta a la tradicional de Armin Kaufmann: el origen de las posiciones de garante se encuentra en la estructura de la sociedad, en la cual existen dos fundamentos de la responsabilidad, a saber:*

*1) En la interacción social se reconoce una libertad de configuración del mundo (competencia por organización) que le permite al sujeto poner en peligro los bienes jurídicos ajenos; el ciudadano está facultado para crear riesgos, como la construcción de viviendas a gran escala, la aviación, la exploración nuclear, la explotación minera, el tráfico automotor etc. Sin embargo, la contrapartida a esa libertad es el surgimiento de **deberes de seguridad en el tráfico**, consistentes en la adopción de medidas especiales para evitar que el peligro creado produzca daños excediendo los límites de lo permitido. Vg. Si alguien abre una zanja frente a su casa, tiene el deber de colocar artefactos que impidan que un transeúnte caiga en ella. Ahora bien, si las medidas de seguridad fracasan y el riesgo se exterioriza amenazando con daños a terceros o el daño se produce – un peatón cae en la zanja- surgen los llamados **deberes de salvamento**, en los cuales el sujeto que ha creado con su comportamiento peligroso anterior (generalmente antijurídico) un riesgo para los bienes jurídicos, debe revocar el riesgo – prestarle ayuda al peatón y trasladarlo a un hospital si es necesario- (pensamiento de la injerencia). Esos deberes de seguridad en el tráfico, también pueden surgir por **asunción** de una función de seguridad o de salvamento, como en el caso del salvavidas que se compromete a prestar ayuda a los bañistas en caso de peligro.*

*Los anteriores deberes nacen porque el sujeto ha configurado un peligro para los bienes jurídicos y su fundamento no es la solidaridad sino la creación del riesgo. Son **deberes negativos** porque su contenido esencial es no perturbar o inmiscuirse en los ámbitos ajenos.*

los que está acostumbrado”. Para concluir que: “La decisión de un tribunal es en sí misma un juicio de valor que refleja, de manera más o menos adecuada, una forma de vida que se articula en el marco de un orden de valores concreto. Pero este juicio ya no se relaciona con las alternativas de una decisión correcta o incorrecta”. HABERMAS, Jürgen. “Reply to Symposium Participants”, en ROSENFELD, Michel; ARATO, Andrew. *Habermas on Law and Democracy*. Los Angeles, Berkeley, 1998, p.430.

<sup>44</sup> Deberes de protección que es “una consecuencia de la obligación general de garantía que deben cumplir las autoridades públicas y se colige claramente de los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que regulan el derecho a disponer de un recurso efectivo en caso de violaciones a los derechos humanos”. CASAL H, Jesús María. *Los derechos humanos y su protección. Estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. 2ª ed. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2008, p.31.

<sup>45</sup> Cfr. Günther Jakobs. *Regressverbot beim Erfolgsdelikt. Zugleich eine Untersuchung zum Grund der strafrechtlichen Haftung bei Begehung*. ZStW 89 (1977). Págs 1 y ss.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.

Corresponde a la máxima del derecho antiguo de no ocasionar daño a los demás.

2) Pero frente a la libertad de configuración, hay deberes que proceden de instituciones básicas para la estructura social (competencia institucional) y que le son impuestas al ciudadano por su vinculación a ellas. Por ejemplo, las relaciones entre padres e hijos y ciertas relaciones del estado frente a los ciudadanos. Estos deberes se caracterizan, porque el garante institucional tiene la obligación de configurar un mundo en común con alguien, de prestarle ayuda y **protegerlo contra los peligros que lo amenacen**, sin importar que el riesgo surja de un tercero o de hechos de la naturaleza. Vg. El padre debe evitar que un tercero abuse sexualmente de su hijo menor y si no lo hace, se le imputa el abuso.

Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por pertenecer a ciertas instituciones básicas para la sociedad. Se trata de **deberes positivos**, porque contrario a los negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos riesgos<sup>47</sup>”<sup>48</sup>.

16. En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante”<sup>49</sup>.

Debe tenerse en cuenta, también, que el “Estado será responsable de los actos de particulares si los órganos del Estado hubieran podido actuar para prevenir o reprimir el comportamiento de éstos<sup>50</sup>, o si existiese una relación de hecho específica entre la persona o entidad que observó el comportamiento y el Estado<sup>51</sup>”<sup>52</sup>.

En los anteriores términos, la responsabilidad extracontractual del Estado se puede configurar una vez se demuestre el daño antijurídico y la imputación (desde el ámbito fáctico y jurídico). Conforme al anterior esquema, se analizará el caso a resolver.

## 5.2. El régimen jurídico aplicable a la responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares como consecuencia de la desatención de las autoridades públicas en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

<sup>47</sup> Cfr. Günther Jakobs. *Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Grundlagen und die Zurechnungslehre (studienausgabe)*. 2 Auflage. Walter de Gruyter. Berlin. New York. 1993. Pags. 796 y ss.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-1184 de 2001.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-1184 de 2001.

<sup>50</sup> Un Estado sólo incurre en responsabilidad por un delito político cometido en su territorio contra la persona de extranjeros si no ha adoptado las disposiciones pertinentes para prevenir el delito y para perseguir, detener y juzgar al delincuente. *Caso Tellini*, Sociedad de las Naciones, Noviembre 1923. Las obligaciones de prevención se conciben por lo general como obligaciones de realizar los máximos esfuerzos, es decir, que obligan a los Estados a adoptar todas las medidas razonables o necesarias para evitar que se produzca un acontecimiento determinado, aunque sin garantizar que el acontecimiento no vaya a producirse, la violación de una obligación de prevención puede ser un hecho ilícito de carácter continuo.

<sup>51</sup> Generalmente se trata de casos en los que el Estado complementa su propia acción contratando o instigando a personas privadas o a grupos que actúen como auxiliares, pero sin pertenecer a la estructura oficial del Estado. La Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, en el asunto *Fiscal c. Tadic*, destacó que: “En derecho internacional, la condición para que se atribuyan al Estado actos realizados por particulares es que el Estado ejerza un control sobre esos particulares”. Asunto IT-94-1, *Prosecutor c. Tadic*, (1999), I.L.M., vol.38, párr.117. Otro ejemplo lo constituye la captura de Adolf Eichmann, por un grupo israelí en Buenos Aires el 1o de mayo de 1960 llevándolo posteriormente en avión a Israel donde fue sometido a juicio.

<sup>52</sup> RODRIGUEZ H, Gabriela. “Normas de responsabilidad internacional de los Estados”, en MARTIN, Claudia; RODRIGUEZ-PINZON, Diego; GUEVARA B., José A. (Comp) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. 1ª ed. México, Fontamara; Universidad Iberoamericana, 2004, pp.56.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que<sup>53</sup>, en casos como el que es objeto de estudio en el presente proveído, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio. En efecto, frente a supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión, por parte de una autoridad pública, en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, la Sala ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro. En este sentido, se ha sostenido que:

*"1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.*

*(...)*

*"2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.*

*"La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente".*

Igualmente, frente al cumplimiento de los deberes constitucionales y legales de las entidades públicas, en reciente fallo del 23 de noviembre de 2022, EL CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUB-SECCION C siendo Consejero Ponente el Doctor Alberto Montaña Plata, con Radicación: 54001-23-33-000-2014-00438-02 (AG), siendo Demandante: José Esteban Duarte Santos y otros y Demandado: Departamento de Norte de Santander y otros a través del medio de control de Acción de grupo, señaló:

## **"2.5. Las entidades públicas no incumplieron sus deberes constitucionales y legales**

33. En la demanda se alega que las afectaciones que habrían padecido los palmicultores habrían sido causadas por la omisión de las autoridades encargadas del mantenimiento del orden público, bajo el mando del Presidente de la República, por no haber evitado que los manifestantes bloquearan las vías e impidieran, así, que los trabajadores acudieran a los cultivos de palma, que se cosecharan los frutos y fueran llevados a los lugares donde

<sup>53</sup> Sección Tercera, marzo 8 de 2007, expediente No. 27.434.

serían comercializados. La demanda no indicó que las autoridades hubieran abandonado el cumplimiento de sus deberes, ni que se hubiera solicitado su apoyo concreto para garantizar la circulación de los trabajadores y de los productos y que este se hubiera negado.

Por el contrario, de la lectura de la demanda se evidencia que, para el grupo, las obligaciones que recaían sobre las autoridades administrativas nacional, departamental y municipal y sobre la Policía Nacional eran de resultado y, por lo tanto, al no haber garantizado el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales que se encontraban en juego, deberían ser condenados a reparar los perjuicios. La demanda expone la existencia de *mandatos constitucionales generales*, como el fin estatal de proteger a las personas en su vida, honra y bienes y pone de presente la función constitucional del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, a través del gobernador y el alcalde quienes, en este asunto, actúan como sus agentes, pero no arguye ni demuestra que se hubieran incumplido *contenidos obligacionales constitucionales o legales de naturaleza concreta*. Contrario a ello, existen en el expediente pruebas de que todas las autoridades demandadas realizaron actividades encaminadas a paliar los efectos del paro campesino<sup>30</sup> (330 Desde el 12 de junio de 2013 se realizó un consejo extraordinario de seguridad, con la participación del alcalde, la personería, algunos concejales y la Policía, con el objeto de tomar medidas respecto del paro campesino. Allí la Policía propuso intervenir con el ESMAD para evitar los bloqueos. El municipio de Tibú declaró el 26 de junio de 2013 la emergencia social, debido al represamiento de basuras, desabastecimiento de alimentos y otras afectaciones derivadas del paro (folio 1510 c. 6). Se realizaron reuniones del Comité Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres de Tibú, con participación, entre otras entidades, de la Policía y la cruz roja y se consideraron las medidas que debían tomarse frente a los bloqueos. Allí la Policía expusieron los enfrentamientos que habían ocurrido y los casos de los agentes que habían resultado lesionados. Existen informes policiales de las actividades desarrolladas en la zona, incluidas las negociaciones tendientes al levantamiento del paro (folio 1256 c. 5) que demuestran que la Policía no dejó de cumplir su misión durante el paro campesino. Se demostró que hubo enfrentamientos con el ESMAD y la fuerza disponible (operativo del 12 de junio de 2013), donde resultaron lesionados algunos policías. En adelante hubo operativos de protección y de desbloqueo y se iniciaron negociaciones. Por su parte, el Batallón de Ingenieros n. 30, CR. José Salazar Arana rindió informe al Tribunal, con fecha del 30 de noviembre de 2015, en donde informó las operaciones tácticas realizadas en la zona de El Catatumbo en los meses de junio, julio y agosto de 2013 (folios 1503-1506 c. 6). ) y, en últimas, a darlo por terminado<sup>31</sup>. (31 Como hecho notorio, el 2 de agosto se acordó el levantamiento del paro, con la presencia del vicepresidente de la República, del gobernador del Departamento de Norte de Santander y de los alcaldes del departamento. Fruto del acuerdo de terminación del paro, se expidió el Decreto 1987 del 12 de septiembre de 2013 “Por el cual se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural”.

34. La condena solicitada por el grupo demandante se construye sobre dos ideas, que resultan reprochables: por una parte, la de entender que el mantenimiento del orden público es una obligación de resultado, en la que bastaría con constatar que se alteraron dichas condiciones necesarias para la convivencia y que esto causó daños, para que sus responsables sean condenados a reparar. Tal premisa desconoce el **carácter relativo de la falla del servicio**, que se construye a partir de la consideración concreta de las posibilidades reales para actuar y evitar el daño, teniendo en cuenta las circunstancias del caso y de los medios de los que se disponía. Ello explica que las obligaciones de protección de las autoridades públicas no puedan ser consideradas como de resultado y únicamente se justifica la condena por la falta de actuación o la actuación tardía o deficiente, cuando otro comportamiento era esperable y racionalmente realizable. El carácter de medio de las obligaciones estatales de seguridad ha sido incluso reconocido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>32</sup>. (32 “Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”: CteIDH, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, considerando 252. “Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía”, ibidem, considerando 280.)

35. Por otra parte, la demanda se construye sobre la idea de que frente al paro campesino la única responsabilidad que incumbía a dichas autoridades era evitar las alteraciones al orden público. Esto olvida que en el Estado Constitucional la protesta social es una expresión legítima de las libertades de expresión y de reunión, así como del derecho a participar en la conformación y control del poder político, lo que pone de presente el carácter democrático del Estado y que, al respecto, las autoridades tienen el deber de garantizar su

ejercicio. Es decir que tanto el Presidente de la República, como el gobernador y el alcalde, así como la Policía Nacional, se enfrentaban a una tensión entre intereses legítimos: el orden público, como presupuesto de la convivencia y del ejercicio de los derechos y libertades y la protesta social, que debía ser garantizada. Por lo tanto, ante tal tensión, no resultaba legítimo garantizar el orden público en detrimento absoluto de la protesta social<sup>33</sup>

*(33 En un caso relativamente equivalente a este, la Nación fue condenada por esta corporación por el uso excesivo de la fuerza en un operativo destinado al desbloqueo de la vía panamericana, en el contexto de manifestaciones de indígenas y campesinos y en afectación, por desproporción, del derecho a la protesta. Para condenar se concluyó que “el actuar de los policiales, pese a estar precedido de un fin legítimo -como era evitar que los campesinos bloquearan la vía panamericana, vía que, de conformidad con la prueba atrás transcrita, habían obstruido los manifestantes en otros puntos del Departamento del Cauca- se realizó sin tener en cuenta las precauciones debidas para evitar que se ocasionaran daños a los manifestantes, y se optó por desmovilizarlos de forma violenta, haciendo uso indiscriminado de gases lacrimógenos y objetos contundentes, con lo cual se causó que algunos de los campesinos se enfrentaran a la Fuerza Pública primero “a piedra y garrote” y, luego, con armas de fuego de las que los policiales hicieron uso e hirieron a algunos manifestantes”: Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 27 de noviembre de 2013, exp. 19001-23-31-000-2000-03092-01 (27459).), ni permitir únicamente la protesta, sin tomar medidas en pro del orden público<sup>34</sup> (34 “El respeto, la protección y garantía del derecho de toda persona a reunirse y manifestarse pública y pacíficamente, en muchas ocasiones puede traer aparejadas incomodidades a quienes no participan de las movilizaciones o de las manifestaciones que se efectúan en ejercicio del mismo. Ni el Constituyente de 1991, ni la Corte Constitucional, han ignorado las implicaciones de salvaguardar ese derecho, fundamento del orden constitucional vigente. Pero identifican en él una demanda a la sociedad, y a todas las instituciones que surgen en su seno, para que acepte un modelo de convivencia basado en la tolerancia hacia la diversidad y el pluralismo, sin los cuales no podría existir ninguna organización que se repunte democrática”: Corte Constitucional, Sentencia C-742/12. ). Es por ello que, aunque efectivamente existieron bloqueos de vías, como forma de manifestación, las autoridades propendieron por limitarlos y, en últimas, desarrollaron negociaciones que condujeron a un acuerdo que puso fin al denominado paro campesino. Por lo tanto, en las circunstancias evidenciadas en el expediente, no es posible sostener que la causa de los daños alegados hubiera sido un incumplimiento del contenido obligacional que recaía sobre las demandadas.*

36. La parte demandante no demostró, entonces, que la conducta exigible de las demandadas fuera diferente a la efectivamente desplegada, en consideración de sus deberes constitucionales y legales, de las circunstancias concretas del caso y de los medios con los que se contaba<sup>35</sup> (35 Por el contrario, en un caso relativo a daños causados durante manifestaciones, este tribunal concluyó que debía condenarse al distrito de Barranquilla, ante el incumplimiento de las obligaciones que recaían sobre él, porque “la falta de planeación y dirección por parte de la demandada, permitió que se concretaran los actos vandálicos que afectaron a la comunidad”: Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. B, Sentencia del 13 de noviembre de 2014, exp. 08001-23-31-000-2000-00213-01 (34308).) y que tales incumplimientos del contenido obligacional en particular hubieren sido la causa de los daños alegados. Ante tal ausencia de prueba, no es posible concluir que se hubiera incurrido en falla alguna que hubiera sido la causa adecuada de los daños alegados, mas no probados. Por lo tanto, a más de la ausencia de prueba del daño, se declarará la inexistencia de nexo causal.”

Conforme a lo anterior, se puede concluir que la actuación del Gobierno Nacional estuvo dentro del respeto de las garantías constitucionales tanto a los protestantes del paro nacional (Garantizando del derecho constitucional a la protesta) y de otra parte realizando todos los labores de orden constitucional y legal para atenuar los efectos de la protesta durante todos los días que duró esta con la presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional y también buscando de manera ingente a través del dialogo tanto con los organizadores del paro nacional como con todos los sectores del país para concertar, como finalmente se logró, una terminación definitiva del paro nacional mediante acuerdo entre todas las partes.

Así las cosas, se insiste que, aunque es innegable existencia del paro nacional lo cual fue un hecho de público conocimiento, al parecer del suscrito apoderado, si pudo haber algún daño sobre la empresa demandante, el mismo no alcanza a ser del orden antijurídico, toda vez que el Gobierno Nacional y entre ellos el Ministerio de Transporte, actuaron dentro de sus competencias en búsqueda de la solución definitiva al paro nacional presentado, el cual no fue provocado ni promovido ni desconocido por el Gobierno Nacional y que desde antes del inicio del paro se hizo todo lo jurídica y legalmente posible para evitarlo, eso si respetando el derecho constitucional de la

protesta, sin embargo, la dimensiones que éste tomó no estaban en las predicciones ni del mas optimista de los contradictores hubiese predicho las consecuencias y duración del mismo, a pesar que el Gobierno Nacional en todo momento buscó a través del dialogo y la concertación llegar a un acuerdo con los organizadores del paro, sin tener éxito en el mismo de manera pronta.

### **HECHO DE UN TERCERO**

Cuando se presentó el paro nacional, los participantes de las protestas, en desarrollo de las éstas, procedieron al cierre de las vías, impidiendo el libre tránsito de los vehículos automotores de carga, que transportaban las materias primas e insumos necesarios para que el sector avícola y todos los demás sectores de la producción nacional para que no pudiesen continuar normalmente con sus actividades de producción y entrega o venta de sus pollos y huevos en las diversas modalidades en que se hacen en esa actividad agrícola.

Esta situación según lo manifiesta la demandante, produjo una serie de pérdidas económicas de producción y venta de pollos y huevos que indican no debían asumir.

De esta situación según el demandante, quiere entre otros responsabilizar al Ministerio de Transporte, aunque no se indica en la demanda de manera suficiente cuales son las circunstancias reales y concretas por las cuales aquel debe asumir el pago de indemnizaciones a su favor y a cargo de mi poderdante.

Como se ha explicado a lo largo de la presente contestación de la demanda, las funciones del Ministerio de Transporte y sus objetivos, no concuerdan en manera alguna con el presunto incumplimiento de sus obligaciones en materia de transporte, se ha querido endilgar responsabilidades a esta entidad que no tiene, como son el manejo del orden público, el despeje de vías y la garantía de la libre movilización.

Se trató, como lo indica la misma demandante, de un paro nacional, los participantes de estas protestas, quienes procedieron con el bloqueo y cierre de las vías, impidiendo la libre movilización de los vehículos necesarios para el transporte de los insumos y productos terminados de la empresa avícola demandante y todas las demás empresas del país.

Ante esta situación, el primer responsable del cierre de las vías, es el grupo organizador del paro, ya que fueron estos mediante sus protestas como se indica en la demanda por intermedio de los artículos de prensa resaltados y las opiniones y comentarios de políticos y periodistas entre otros, quienes impidieron la libre movilidad por las carreteras nacionales, el Ministerio de Transporte, es vinculado en este proceso, por ser la máxima autoridad de transporte, pero en realidad no desarrollo actividad alguna que permitiera dichos bloqueos ni omitió otra u otras que impidiera no solo el bloqueo de las vías, o que lograran que se reestableciera el normar transcurrir del tráfico de las vías de la zona, donde desarrolla sus actividades la demandante, ya que el control del orden público constitucional y legalmente se encuentra asignado a otras entidades estatales como se señaló anteriormente.

### **EXCEPCIÓN GENÉRICA**

En caso de que, dentro del proceso, resulte probada alguna excepción, que sirva de base para la defensa de los intereses del Ministerio de Transporte, o que lo excluya de responsabilidad, comedidamente le solicito sea esta decretada a favor de la señalada entidad.

### **V. PRUEBAS**

1. Solicito se tengan en cuenta, todos y cada uno de los documentos allegados con la demanda y las demás contestaciones que realicen las demás partes demandadas, sumadas a todos los hechos que fueron de público conocimiento dentro de las actuaciones del Gobierno Nacional para mitigar los efectos del paro nacional.

## **VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Artículo 140 del C.P.A.C.A.; Artículos 37 y 90 de la Constitución Política

## **VII. PETICIONES DE LA PARTE DEMANDADA**

En consideración a los argumentos expuestos, presento las siguientes peticiones:

1. Sobre las pretensiones de la demanda;

Solicito que se nieguen las pretensiones de la demanda en contra del Ministerio de Transporte y demás demandados.

2. Peticiones propias de la contestación de la demanda

2.1 Solicito se declaren prosperas las excepciones propuestas por el Ministerio de Transporte.

2.2 Solicito se me reconozca personería jurídica dentro del presente proceso.

## **VIII. ANEXOS**

1. Adjunto poder debidamente otorgado con sus respectivos anexos

## **IX. NOTIFICACIONES**

El Ministerio de Transporte, por intermedio del señor ministro Doctor William Cargamo Triana y el suscrito, recibimos notificaciones, en la secretaría de su Honorable Despacho y en la sede del Ministerio de Transporte, ubicado en la Calle 24 Avenida la Esperanza No. 62 – 49 Piso 10 Sector La Esfera Centro Comercial Gran Estación II.

Correo electrónico institucional Correo institucional de Ministerio de Transporte.  
[notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co)

Correo institucional del suscrito apoderado.

[hsantamaria@mintransporte.gov.co](mailto:hsantamaria@mintransporte.gov.co)

Correo registrado por el apoderado en el Registro Nacional de Abogados:  
[jurisantamaria@outlook.com](mailto:jurisantamaria@outlook.com)

Atentamente



**HERNAN DARIO SANTAMARIA PEÑA**

**C.C. 93.417.952 de Fresno Tolima**

**T.P. 116.718 del H.C.S. de la J.**

Apoderado Ministerio de Transporte

[hsantamaria@mintransporte.gov.co](mailto:hsantamaria@mintransporte.gov.co)

[jurisantamaria@outlook.com](mailto:jurisantamaria@outlook.com)

Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20231321001681



\*F\_RAD\_S\*

Bogotá, 11-09-2023

Honorable Magistrada

**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - ORAL - BOGOTÁ

E.

S.

D.

**RADICACIÓN:** 25000233600020230027600

**DEMANDANTE:** INCUBADORA SANTANDER S.A

**DEMANDADO:** NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTRO

**MEDIO DE CONTROL:** ACCION DE REPARACION DIRECTA

**ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA** mayor de edad, domiciliado en Bogotá, identificado con C.C. No. 1.019.034,992 en mi calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte de conformidad con la Resolución No. 20233040003285 del 30 de enero de 2023, acta de posesión de 01 de febrero de 2023, y en ejercicio de la delegación conferida mediante Resolución No. 20213040015475 del 13 de abril de 2021, manifiesto que confiero poder especial amplio y suficiente al abogado **HERNAN DARIO SANTAMARIA PEÑA**, identificado con C.C. No. 93.417.952, expedida en Fresno Tolima, portador de la T.P. No. 116.718 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Transporte, intervenga en el asunto de la referencia.

El apoderado, tendrá todas las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso, en especial, las de renunciar, sustituir, reasumir, desistir, y las de transar o conciliar previa instrucción expresa al respecto, emitida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Transporte, y las demás actuaciones propias dentro del proceso. En consecuencia, solicito reconocer personería jurídica al mandatario judicial en los términos ya señalados.

Quien otorga el poder,

**ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA**

Jefe Oficina Asesora de Jurídica.

C.C. No. 1.019.034,992 de Bogotá

C.E.: [affernandez@mintransporte.gov.co](mailto:affernandez@mintransporte.gov.co)

Acepto:

**HERNAN DARIO SANTAMARIA PEÑA**

C.C. No. 93.417.952 de Fresno Tolima

T.P. No. 116.718 del C.S.J.

C.E. [hsantamaria@mintransporte.gov.co](mailto:hsantamaria@mintransporte.gov.co)

\_\_\_\_\_  
[jurisantamaria@outlook.com](mailto:jurisantamaria@outlook.com)



**RESOLUCIÓN NÚMERO 20233040003285**

de 30-01-2023



*"Por la cual se da por terminado un encargo y se efectúa un nombramiento en un empleo de Libre Nombramiento y Remoción en el Ministerio de Transporte"*

**EL MINISTRO DE TRANSPORTE**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por los artículos 2.2.5.1.1 y 2.2.5.3.4 del Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 modificado por el Decreto No. 648 de 2017 y el artículo 1º del Decreto 1338 de 2015, y,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el artículo 1º del Decreto 648 de 2017, establece que corresponde a los ministros, directores de departamentos administrativos, presidentes, directores o gerentes de las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, nombrar al personal de su entidad u organismo, salvo aquellos nombramientos cuya provisión esté atribuida a otra autoridad por la Constitución o la Ley.

Que el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el artículo 1º del Decreto 648 de 2017, establece que las vacantes definitivas en empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

Que el artículo 2.2.5.3.4 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el artículo 1º del Decreto 648 de 2017, dispone que antes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlos por terminados.

Que en el artículo 1º del Decreto 1338 de 2015, el Presidente de la República delegó en los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, las funciones de declarar y proveer las vacancias definitivas que se presenten en sus respectivas instituciones.

Que, en la planta de empleos del Ministerio de Transporte, existe el empleo de Libre Nombramiento y Remoción de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica Código 1045 Grado 13 del Ministerio de Transporte, el cual se encuentra vacante en forma definitiva.

Que por medio de la Resolución MT No. 20223040075875 de fecha catorce (14) de diciembre de 2022, se encargó a partir del quince (15) diciembre de 2022, a la servidora pública CAROLINA PALACIO MONTOYA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.037.606.173, titular del empleo de Libre Nombramiento y Remoción de Asesor Código 1020 Grado 14 del Despacho del Ministro; del empleo de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica Código 1045 Grado 13 del Ministerio de Transporte, sin separarse de las funciones propias de su empleo.

Que de acuerdo con la certificación expedida por la Subdirectora del Talento Humano, el día treinta (30) de enero de 2023, ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.019.034.992, cumple con los requisitos exigidos para desempeñar el empleo de Libre Nombramiento y Remoción de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica Código 1045 Grado 13 del Ministerio de Transporte de la Entidad, conforme con lo establecido en el



## RESOLUCIÓN NÚMERO 20233040003285

de 30-01-2023



*"Por la cual se da por terminado un encargo y se efectúa un nombramiento en un empleo de Libre Nombramiento y Remoción en el Ministerio de Transporte"*

Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales del Ministerio de Transporte.

Que mediante oficio MT. No. 20231010017781 del dieciocho (18) de enero de 2023, el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP remitió el informe de la evaluación de competencias laborales realizada a ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA, para desempeñar el empleo de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica Código 1045 Grado 13 del Ministerio de Transporte.

Que según Acta No. 002 del diecinueve (19) de enero de 2023, el Comité Técnico para la Evaluación de Competencias Laborales de los candidatos para la provisión de los Empleos de Libre Nombramiento y Remoción, de los niveles diferentes al Técnico y Asistencial, de conformidad con el artículo 2.2.13.2.1 del Decreto 1083 de 2015, certificó que ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA cumple con los requisitos de estudio y experiencia exigidos para el desempeño del empleo referido.

Que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015, se gestionó ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, publicar en la página Web de ese organismo la hoja de vida de ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.019.034.992, por el término de tres (03) días calendario, lo cual se realizó a partir del veinticuatro (24) de enero de 2023 al veintisiete (27) de enero de 2023; e igualmente se surtió publicación por esas mismas fechas en la página Web del Ministerio de Transporte.

Que en mérito de lo expuesto,

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.** – Dar por terminado a partir del primero (01) de febrero de 2023, el encargo en el empleo de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica Código 1045 Grado 13 del Ministerio de Transporte, a la servidora pública CAROLINA PALACIO MONTOYA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.037.606.173, Asesor Código 1020 Grado 14 del Despacho del Ministro, efectuado por medio de la Resolución MT No. 20223040075875 de fecha catorce (14) de diciembre de 2022.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** – Nombrar a partir del primero (01) de febrero de 2023 a ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.019.034.992, en el empleo de Libre Nombramiento y Remoción de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica Código 1045 Grado 13 del Ministerio de Transporte, que se encuentra vacante en forma definitiva.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Comuníquese a ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA, indicándole que cuenta con el término de diez (10) días para manifestar su aceptación o rechazo al nombramiento, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2.2.5.1.6 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el artículo 1º del Decreto 648 de 2017; al igual que, a la servidora pública CAROLINA PALACIO MONTOYA lo resuelto en los artículos primero y segundo de la presente Resolución.



**RESOLUCIÓN NÚMERO 20233040003285**

de 30-01-2023



*"Por la cual se da por terminado un encargo y se efectúa un nombramiento en un empleo de Libre Nombramiento y Remoción en el Ministerio de Transporte"*

**ARTÍCULO CUARTO.** - Publicar el presente Acto Administrativo en diario oficial, en la página web y movilnet del Ministerio de Transporte.

**ARTÍCULO QUINTO.** - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y surte efectos fiscales desde la posesión.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**


**GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZALEZ**  
Ministro de Transporte

Proyectó: Maria Cristina Saldarriaga Gamboa –Grupo Administración de Personal.  
Revisó: Clara Patricia Olaya Salas –Coordinadora Grupo Administración de Personal.  
Lina María Prada Caceres - Contratista Subdirección del Talento Humano  
Yaneth Raigoza Acuña –Subdirector del Talento Humano  
Víctor Manuel Armella Velásquez –Secretario General.  
Aprobó: Sol Ángel Cala Acosta –Asesora Despacho Ministro de Transporte.

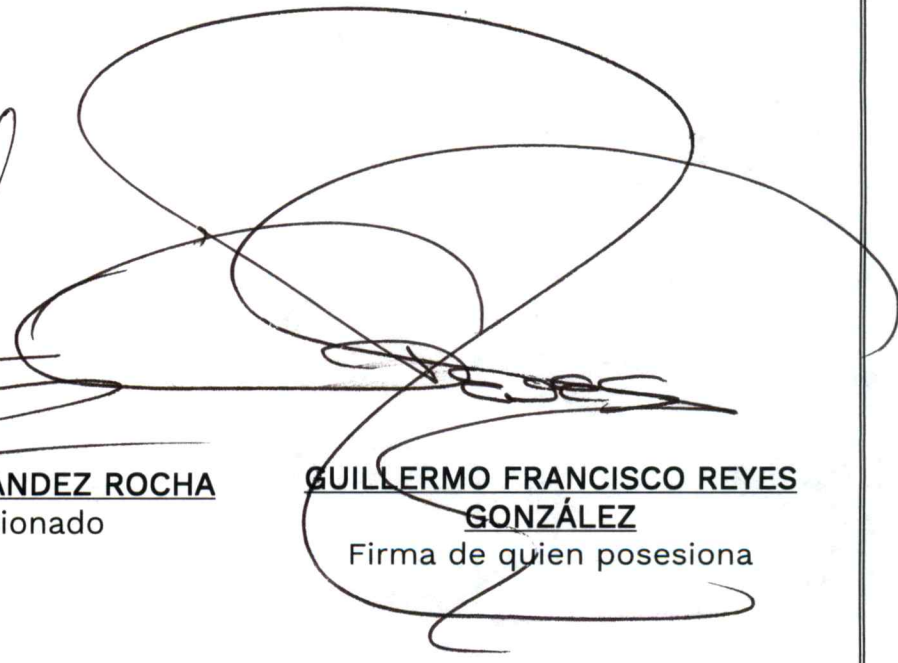
REPUBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE TRANSPORTE

ACTA DE POSESION

En la ciudad de Bogotá, el 01 de febrero de 2023, se presentó ante el MINISTRO DE TRANSPORTE, el doctor ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.019.034.992, con el fin de tomar posesión del empleo de Libre Nombramiento y Remoción de JEFE DE OFICINA ASESORA DE JURIDICA Código 1045 Grado 13 DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, por la cual se nombró mediante Resolución No. 20233040003285 de fecha 30 de enero de 2023.



ANDRES FELIPE FERNANDEZ ROCHA  
Firma del posesionado



GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ  
Firma de quien posiona

## RESOLUCIÓN NÚMERO 20213040015475

de 13-04-2021



*“Por la cual se hacen unas delegaciones en materia de representación judicial extrajudicial y administrativa y se dictan otras disposiciones”*

### LA MINISTRA DE TRANSPORTE

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 211 de la Constitución Política y 9 de la Ley 489 de 1998, y

### CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 3749 de 2016 *“por la cual se hacen unas delegaciones en materia de representación judicial extrajudicial y administrativa”*.

Que a través de la referida Resolución en el artículo 1 numeral 4. se delegó en el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte otorgar poderes para representar a la Nación-Ministerio de Transporte, entre otros, en las juntas directivas en las que el Ministerio tiene participación accionaria o societaria.

Que en el artículo 3 de la misma Resolución 3749 de 2016 se delegó en los Directores Territoriales del Ministerio de Transporte, entre otros, la asistencia y representación del Ministerio de Transporte en algunas juntas directivas y asambleas en las que el Ministerio tiene participación accionaria o societaria.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 184 del Código de Comercio, modificado por artículo 18 de la Ley 222 de 1995, los accionistas/asociados pueden otorgar poder a un tercero para que comparezca en las asambleas ordinarias y extraordinarias de la sociedad a la que pertenecen, en consecuencia, se estima pertinente suprimir la delegación en los directores territoriales para la asistencia a las *Asambleas Ordinarias y Extraordinarias de las sociedades en las que el Ministerio tiene participación accionaria o societaria*, para las cuales el Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica otorgará poder para su asistencia.

Que en consonancia con esto, como queda delegado en los directores territoriales la asistencia a las juntas directivas de las sociedades en las que el Ministerio tiene participación accionaria o societaria, se estima pertinente suprimir la delegación en el Jefe de la oficina Asesora de Jurídica para otorgar poder para la asistencia a las juntas directivas de dichas sociedades.

Que así mismo, se estima pertinente realizar modificación a otras delegaciones contenidas en los artículos 1 y 3 de la citada Resolución 3149 de 2016.

Que la delegación de que trata el artículo 2 de la misma Resolución 3749 de 2016 no requiere modificación, no obstante, en consonancia con las directrices generales de técnica normativa contenidas en el Decreto 1081 de 2015 que establece que en la preparación de proyectos de resoluciones de carácter general, las autoridades evitarán la dispersión y proliferación normativa, se incorporará en esta resolución lo contemplado en dicho artículo segundo.

Que por las consideraciones expuestas, para hacer una regulación integral se estima procedente expedir una sola resolución de delegaciones en materia de representación judicial, extrajudicial y administrativa, y por lo tanto, derogar la Resolución 3749 de 2016.

## RESOLUCIÓN NÚMERO 20213040015475

de 13-04-2021



*“Por la cual se hacen unas delegaciones en materia de representación judicial extrajudicial y administrativa y se dictan otras disposiciones”*

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE:

**Artículo 1.-** Delegar en el (la) Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte:

1. Notificarse de toda clase de acciones judiciales y/o extrajudiciales contra la Nación -Ministerio de Transporte.
2. Notificarse y aceptar la cesión de créditos contenidos en las cuentas de cobro a cargo del Ministerio de Transporte.
3. Designar Árbitros en Tribunales de Arbitramento.
4. Representar judicialmente y extrajudicialmente al Ministerio de Transporte.
5. Otorgar poder para representar a la Nación - Ministerio de Transporte:
  - a) Ante las diferentes instancias judiciales en que intervenga como demandante, demandado o tercero.
  - b) Ante los Centros de Arbitraje para el trámite procesos arbitrales.
  - c) Ante las Entidades Administrativas de cualquier orden y órganos de control, que lo requieran.
  - d) En las juntas de socios o asambleas de accionistas, ordinarias y extraordinarias, de las sociedades en las que el Ministerio de Transporte tiene participación accionaria o societaria.

**Artículo 2.-** Delegar en el (la) Subdirector(a) de Talento Humano del Ministerio de Transporte, la función de representar a la Nación-Ministerio de Transporte en las audiencias de conciliación que se surtan ante los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá.

**Artículo 3.-** Delegar en los (las) Directores (ras) Territoriales del Ministerio de Transporte:

1. La función de representar a la Nación - Ministerio de Transporte en las audiencias de conciliación, pacto de cumplimiento y diligencias judiciales y extrajudiciales que se surtan ante los diferentes Despachos Judiciales, Administrativos de cualquier orden y organismos de control de su jurisdicción, que requieran la comparecencia del representante legal de la entidad.
2. La asistencia y representación en las reuniones ordinarias y extraordinarias de las Juntas Directivas de las Sociedades de Terminales de Transporte Terrestre y de los Centros de Diagnóstico Automotor de su jurisdicción, en cuya composición figure como miembro principal o suplente: el Ministro o el Ministerio de Transporte.
3. La representación, dentro de su jurisdicción, en las asambleas ordinarias y extraordinarias de los Juntas de Copropietarios donde el Ministerio de Transporte posea bienes inmuebles.
4. La notificación dentro de su jurisdicción de toda clase de acciones judiciales y/o extrajudiciales contra la Nación-Ministerio de Transporte.
5. Otorgar poder a los abogados de sus respectivas Direcciones Territoriales, para que representen a la Nación - Ministerio de Transporte dentro de su jurisdicción, ante las diferentes instancias judiciales en que intervenga como demandante, demandado o tercero y ante las entidades administrativas de cualquier orden y órganos de control, que lo requieran, cuando este no haya sido conferido por el (la) Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica de Transporte.

**Parágrafo.** La representación en las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva de la Sociedad de Economía Mixta Terminal de Transporte S. A. de Bogotá, será ejercida por el (la) Subdirector (a) de Transporte del Ministerio de Transporte.”

RESOLUCIÓN NÚMERO 20213040015475

de 13-04-2021




*“Por la cual se hacen unas delegaciones en materia de representación judicial extrajudicial y administrativa y se dictan otras disposiciones”*

**Artículo 4.-** La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga la Resolución 3749 de agosto 30 de 2016.

**PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE,**

ANGELA MARIA  
OROZCO  
GOMEZ

Firmado digitalmente por  
ANGELA MARIA OROZCO  
GOMEZ  
Fecha: 2021.04.13  
20:05:31 -05'00'



**ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ**

Sol Ángel Cala Acosta – Jefe Oficina Asesora de Jurídica Ministerio de Transporte (E)  
Aura Nancy Pedraza Piragauta – Asesora Oficina Jurídica Ministerio de Transporte

REPUBLICA DE COLOMBIA  
IDENTIFICACION PERSONAL  
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **93.417.952**

**SANTAMARIA PEÑA**  
APELLIDOS

**HERNAN DARIO**  
NOMBRES

 FIRMA



 INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **27-NOV-1971**

**FRESNO**  
(TOLIMA)  
LUGAR DE NACIMIENTO

**1.71** **O-** **M**  
ESTATURA G.S. RH SEXO

**11-DIC-1989 FRESNO**  
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION



REGISTRADOR NACIONAL  
DIRECCION DE REGISTRO Y CATASTRO

A-2905500-63157881-M-0093417952-20070808 0346907220A.03-228887573

212255

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO

116718

Tarjeta No.

23/08/2002

Fecha de  
Expedición

02/08/2002

Fecha de  
Grado

HERNAN DARIO  
SANTAMARIA PEÑA

93417962  
Cedula

CUNDINAMARCA  
Consejo Seccional

CATOLICA DE COLOMBIA  
Universidad



*Hernan Dario*  
Presidente Consejo Superior  
de la Judicatura