

República de Colombia
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)
(Proyecto discutido y aprobado en Sala de la fecha)

Expediente	11001334306320190030702
Sentencia	SC3-09-25-4386 Sala 123
Medio de Control	REPARACIÓN DIRECTA
Demandante	JORGE IVAN GUZMAN RAMIREZ Y OTRAS
Demandados	BOGOTA D.C. –SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y OTRO
Llamados en Garantía	ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A., AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. Y OTROS¹
Asunto	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
Tema	RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO POR FALTA DE MANTENIMIENTO EN INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decidir el **recurso de apelación** promovido por la parte demandante² **contra la sentencia** proferida el primero (01) de agosto de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que **declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por Bogotá D.C. – Secretaría de Movilidad y negó las pretensiones de la demanda.**

II. ANTECEDENTES EN PRIMERA INSTANCIA

2.1. Demanda y pretensiones

Los señores Jorge Iván Guzmán Ramírez y la señora, Kelly Andrea Silva Monroy y en representación de su menor hija Emily Saray Guzmán Silva, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, promovieron demanda en contra de Bogotá D.C. –Secretaría de Movilidad y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, con las siguientes **pretensiones**:

Primera. - Declarar administrativa y extracontractualmente responsable al Distrito capital de Bogotá D. C. Y AL INSTITUTO URBANO de los perjuicios causados a los demandantes con motivo de Los daños sufridos lesiones personales, daños morales y psicológicos, ocurridos el día de fecha 25 de mayo del 2017, en la capital del país Bogotá D. C., como consecuencia del mal estado

¹ Comparecen en calidad de llamado en garantía por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU.

² El apoderado de los demandantes Jorge Iván Guzmán Ramírez y la señora, Kelly Andrea Silva Monroy y en representación de su menor hija Emily Saray Guzmán Silva es el profesional Francisco Antonio Moreno Certuche.

del puente de la 68 al cuidado y responsabilidad del distrito y del instituto de desarrollo urbano.

Segunda. - Condenar al Distrito capital de Bogotá D. C. y al Instituto a pagar a cada uno de los demandantes, las siguientes sumas, por concepto de perjuicios morales:

- 1- **Jorge Iván Guzmán Ramírez**, la cantidad de 100 salarios mínimos legales vigentes en su condición de víctima. (\$82.811.600)
- 2- Kelly Andrea Silva Monroy, la cantidad de 50 salarios mínimos legales vigentes, En su condición de compañera permanente (\$41.505.800)
- 3- Para la niña **Emily Saray Guzmán Silva**, la cantidad de 50 salarios mínimos legales vigentes como hija de la víctima. La vida probable del demandante, la edad de (25) años de la víctima. (41.505.800)

Tercera. - Condenar al Distrito capital de Bogotá D.C y al IDU, a pagar a favor de Jorge Guzmán, los perjuicios materiales sufridos con motivo del accidente que lo dejó con problemas en su pierna izquierda con secuelas teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación:

- 1- El salario mínimo legal vigente al 2019, ochocientos veintiocho mil cientos dieciséis pesos (\$828.116) más (%) de prestaciones sociales.
- 2- La vida probable del demandante, y la edad de veinticinco (25) años de la víctima, según las tablas de supervivencia.
- 3- Actualizada dicha cantidad según la variación porcentual del índice de precios al consumidor existente entre el 2019, y el que exista cuando se produzca el fallo de segunda instancia o el auto que liquide los perjuicios materiales.
- 4- La fórmula matemática financiera aceptada por el Honorable Consejo de Estado, teniendo en cuenta la indemnización debida o consolidada y la futura³.

En fundamento de su reclamación formulan los siguientes **hechos**:

- El demandante sostiene que el 25 de mayo de 2017 se encontraba realizando una diligencia en la sede de Salud Total ubicada al otro lado del puente peatonal de la Avenida 68 con Américas. Al disponerse a subir dicho puente, y cuando faltaban tres escalones para llegar a la plataforma, afirma que, debido a la ausencia de uno de los peldaños, sufrió una caída. Sin embargo, logró sujetarse, quedando suspendido, lo que evitó que cayera al vacío.
- Indica que fue auxiliado por dos soldados, alertados por los gritos de su hermana, Lina Marcela Guzmán Ramírez. Al intentar incorporarse por sus propios medios, le fue imposible, por lo que fue levantado y bajado del puente por los uniformados.
- Señala además que, al momento de ser ayudado a bajar del puente, se presentó en el lugar la periodista Sonia Fernández, de RCN Televisión, quien le solicitó su número de celular para contactarlo con el fin de realizar

³ Expediente digital, Archivo "01DemandayAnexos.pdf"

un informe y entrevista sobre lo ocurrido. Informa que dicha entrevista fue realizada el 27 de mayo de 2017.

- Asimismo, manifiesta que, tras el accidente, fue trasladado en un taxi al Hospital Universitario San Ignacio, donde fue valorado por el médico general, quien ordenó una radiografía de tórax que evidenció una fisura en la costilla derecha. También fue remitido al servicio de ortopedia para la revisión de la rodilla, donde se le diagnosticó una fractura de rótula izquierda de 1.8 mm.
- Se le prescribió una incapacidad médica de 30 días y el uso de un brace de rodilla para iniciar el tratamiento articular correspondiente. Posteriormente, debido a la persistencia de los síntomas, fue remitido a procedimiento quirúrgico, en el que se le practicó un injerto óseo.
- Finalmente, el demandante advierte que ha padecido dolor físico y moral, ya que no puede realizar sus actividades diarias ni compartir con su hija como lo hacía anteriormente, pues el dolor que experimenta al cargarla o jugar con ella se lo impide. Concluye que, debido a esta condición, le ha resultado casi imposible acceder a un empleo.

2.2. ARGUMENTOS DE OPOSICIÓN

2.2.1. Contestación de la demanda

2.2.1.1. En su escrito de contestación, el Instituto de Desarrollo Urbano manifestó que se opone a las pretensiones por carecer de fundamentos fácticos, legales y probatorios.

Asimismo, señaló que no existe responsabilidad por parte de la entidad, dado que no se configuró una falla del servicio ni se evidenció nexo causal entre el hecho y el daño. En respaldo de lo anterior, indicó que, según información suministrada por la Dirección Técnica de Mantenimiento del IDU, mediante respuesta identificada con el radicado No. 20193560149403, el puente en el que supuestamente ocurrió el accidente había sido intervenido por el contratista Construcciones AP.

En consecuencia, informó que, conforme a los estudios previos al proceso licitatorio, se encontraban contempladas varias intervenciones, entre ellas el arreglo de la escalera del puente. Por lo tanto, se determinó que dicha escalera no estaría en servicio y, para advertir del riesgo, se instaló cinta de precaución en sus accesos desde el mes de abril de 2017 y durante junio del mismo año.

De igual manera, enfatizó que el contratista cerró los accesos inferior y superior de la escalera, habilitando una rampa ubicada en el costado occidental de la Avenida Carrera 68, que garantizaba un tránsito seguro para los usuarios.

Finalmente, alegó la culpa exclusiva de la víctima, al señalar que el puente contaba con señalización visible mediante cintas de seguridad que advertían el peligro y prohibían su uso. No obstante, el demandante habría hecho caso omiso

a dichas advertencias, asumiendo voluntariamente el riesgo y poniendo en peligro su integridad física.

2.2.1.2. En su escrito de contestación, el Distrito Capital de Bogotá Secretaría Distrital de Movilidad manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda, por no ser la entidad competente para asumir responsabilidad respecto a los perjuicios alegados por el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez y otros.

Asimismo, indicó que la responsabilidad en el mantenimiento de las vías locales recae sobre la Alcaldía Local, el Fondo de Desarrollo Local, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial o el Instituto de Desarrollo Urbano —IDU—, según la jurisdicción correspondiente.

En respaldo de lo anterior, señaló que, de conformidad con el Decreto 567 de 2006, el cual establece las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, a esta no le corresponde la ejecución de actividades relacionadas con la evaluación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura vial.

Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en virtud de que la entidad no generó el daño alegado, ni ostenta responsabilidad alguna frente al accidente ocurrido el 25 de mayo de 2017.

2.2.2. Llamamientos en garantía

2.2.2.1. El 27 de enero de 2021 mediante auto el juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, resolvió admitir las solicitudes de llamamiento en garantía presentadas por la apoderada judicial del demandado el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU contra ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A., AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., SBS SEGUROS COLOMBIA S.A, CONSTRUCCIONES AP S.A.S. y SEGUROS CONFIANZA S.A.

2.2.2.2. ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A. presentó escrito de contestación, oponiéndose a las pretensiones formuladas por la parte actora.

En primer lugar, argumentó que el Instituto de Desarrollo Urbano no ha incumplido ninguna obligación a su cargo, razón por la cual no se configura falla del servicio.

Asimismo, precisó que no existe nexo causal entre la conducta de la entidad y el daño alegado, ya que el puente donde ocurrió el accidente se encontraba en proceso de intervención por parte del contratista Construcciones A.P. S.A.S., quien asumió la realización de los diagnósticos y estudios técnicos, dentro de los cuales se incluyó la reposición de puntos fijos.

En consecuencia, indicó que el contratista cerró los accesos inferior y superior del puente y que, desde abril de 2017, se habían instalado cintas de seguridad como medida preventiva ante los problemas detectados en las escaleras.

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez asumió voluntariamente un riesgo al ingresar al puente pese a las advertencias visibles, por lo cual la causa del accidente le es atribuible exclusivamente.

2.2.2.1. AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, argumentando que no expidió pólizas de seguro de responsabilidad civil relacionadas con los hechos, dado que no está autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia para emitir dicho tipo de pólizas.

2.2.2.2. SBS SEGUROS COLOMBIA S.A. sostuvo que el demandante no acreditó las circunstancias de tiempo, modo y lugar del supuesto accidente, ni demostró que el daño haya sido ocasionado por la falta de un escalón en el puente.

2.2.2.3. CONSTRUCCIONES A.P. S.A.S. manifestó que no puede atribuírsele responsabilidad por los hechos, en tanto su intervención en el puente estaba condicionada a la aprobación previa de las obras por parte del IDU.

2.2.2.4 SEGUROS COFIANZA S.A. manifestó que no puede atribuírsele responsabilidad por los hechos, en tanto su intervención en el puente estaba condicionada a la aprobación previa de las obras por parte del IDU.

III. SENTENCIA OBJETO DE APELACIÓN

La Juez de Primera Instancia declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por Bogotá D.C. - Secretaría de Movilidad, y en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda.

En relación con dicha excepción, sostuvo que, conforme al Acuerdo No. 257 de 2006, no se evidencia que esa entidad, en desarrollo de sus funciones, haya ejecutado alguna actividad u omitido algún deber relacionado de forma directa o indirecta con la reparación del puente peatonal. Por esta razón, declaró probada la excepción formulada.

Por otra parte, señaló que, si bien el daño en la rodilla izquierda del demandante se encuentra acreditado, no considera probado el hecho generador de la lesión, toda vez que no existe material probatorio que brinde certeza sobre cómo se produjo el accidente. Indicó que la parte actora no demostró las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos.

Asimismo, la Juez manifestó que, de acuerdo con la consulta médica del Hospital Universitario San Ignacio, la lesión obedeció a una pérdida de equilibrio, lo cual impide establecer con certeza las circunstancias específicas del supuesto accidente.

Adicionalmente, señaló que no obra prueba directa, como un testigo, que indique de forma clara y precisa que la falta de un escalón en el puente fue la causa de la lesión. Tampoco existe informe de autoridad alguna que describa lo ocurrido.

En consecuencia, el despacho concluyó que no se cumplió con la carga probatoria prevista en el artículo 167 del Código General del Proceso.

Por otro lado, advirtió que, si bien el actor afirmó en su interrogatorio que presentaba lesión en la rótula izquierda desde el accidente, afirmación corroborada por su compañera permanente y también demandante, Kelly Andrea Silva Moreno, los antecedentes clínicos del Hospital Universitario San Ignacio indican que el demandante ya había sufrido una fractura previa en dicha rodilla, lo cual lo hacía más propenso a lesiones de ese tipo. Esta contradicción restó credibilidad a las afirmaciones de la parte demandante.

En cuanto a las fotografías y al video aportado en una nota periodística, la Juez consideró que carecen de valor probatorio, dado que no se acredita la hora, fecha, ni el autor de estos. Para ello, se apoyó en el precedente de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, que ha señalado que los álbumes fotográficos o audiovisuales cuyo origen, lugar o época no puedan establecerse carecen de fuerza probatoria y no pueden ser confrontados con otros medios de prueba.

Finalmente, concluyó que no está demostrado que el estado del puente peatonal ubicado en la Avenida 68 con Américas haya sido la causa de la lesión en la rótula izquierda del demandante. Así mismo, señaló que no se configuraron los presupuestos necesarios para atribuir responsabilidad patrimonial al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, razón por la cual no se pronunció sobre la responsabilidad de los llamados en garantía.

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

Los accionantes solicitan la revocatoria de los numerales primero y segundo de la sentencia de primera instancia, y que en su lugar se acceda a las pretensiones formuladas en la demanda.

Como fundamento de su recurso, sostienen que la Secretaría Distrital de Movilidad tiene, dentro de sus funciones, la responsabilidad de liderar y orientar las políticas para la formulación de planes, programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial y de transporte en el Distrito Capital.

En consecuencia, si bien reconocen que dicha entidad no causó directamente el daño, alegan que debe atribuírsele responsabilidad por omisión, al no cumplir con su deber legal respecto al mantenimiento y rehabilitación de estructuras viales, como lo es el puente peatonal deteriorado donde ocurrieron los hechos objeto de la presente acción.

Por otra parte, manifestaron que en primera instancia no se valoró adecuadamente las pruebas allegadas, en particular el contenido del CD aportado, en el que se incluye un reportaje realizado en el lugar de los hechos, donde se evidencian no solo las condiciones del puente, sino también la

ocurrencia de otros accidentes similares, lo que permitiría inferir una falla en el servicio.

Finalmente, señalaron que dentro del acervo probatorio se encuentra el derecho de petición presentado por el demandante ante el Instituto de Desarrollo Urbano solicitando la reparación de la infraestructura, así como la historia clínica que evidencia una incapacidad médica por 30 días, producto de la lesión sufrida en la rótula izquierda, la cual habría generado secuelas permanentes.

V. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. Con proveído del 04 de septiembre de 2023 **se admitió el recurso de apelación** promovido por la parte demandante contra la sentencia proferida el primero (01) de agosto de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y se ordenó notificar personalmente al Agente del Ministerio Público y, por estado, a los demás sujetos procesales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. ASPECTOS DE EFICACIA Y VALIDEZ

6.1.1. Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación que nos ocupa, toda vez que la sentencia objeto de apelación se profirió por Juez Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera y el asunto se promovió en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que dispone en su artículo 153:

“(...) Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda”. (Suspensivos, fuera de texto).

6.1.2. Presupuestos procesales

6.1.2.1. Respecto de la caducidad del medio de control en el presente asunto se rige por el literal i) del numeral 2) del artículo 164 del C.P.A.C.A; en consecuencia, el término para la presentación oportuna de la demanda se contabiliza desde la fecha de ocurrencia del evento dañoso en el que ocurrió el accidente en el puente peatonal, lo que ocurrió el 25 de mayo de 2017⁴.

En consecuencia, en principio el término de caducidad se extendía hasta el 26 de mayo de 2019 cuyo conteo se suspendió con ocasión del trámite de conciliación prejudicial solicitado el 16 de mayo de 2019 y expedida su certificación el 08 de julio de 2019, razón por la cual, la demanda radicada el 18

⁴ Expediente digital, Archivo “01DemandayAnexos.pdf”

de julio de 2019⁵, se hizo de manera oportuna.

6.1.2.2. En relación con la legitimación en la causa, se tiene que en medio de control de reparación directa la procesal por activa, se da con la invocación que hace el accionante de ser la víctima directa o indirecta del daño antijurídico que pretende le sea indemnizado y, por pasiva, con la imputación que hace el accionante contra la accionada de ser la entidad causante del daño. En tanto que la legitimación material se acredita en curso del proceso y según resulte probada la condición que se alega.

6.1.2.2.1. En este orden, la Sala considera que el referido presupuesto se encuentra satisfecho en el presente asunto, teniendo en cuenta que se comprobó que quien ostenta el daño es el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez y se encuentra acreditada la calidad de parentesco de la señora, Kelly Andrea Silva Monroy y de su hija menor Emily Saray Guzmán Silva, en los siguientes términos:

Grupo familiar señor Jorge Iván Guzmán Ramírez

Nombre	Parentesco con la víctima directa	Medio probatorio
Kelly Andrea Silva Monroy	Compañera permanente	Declaración extrajuicio No. 7323. Fol. 13. Doc. 01, expediente digital
Emily Saray Guzmán Silva	Hija	Registro Civil de Nacimiento. Fol. 12. Doc. 01, expediente digital

6.1.2.2.2. En relación con la legitimación en la causa por pasiva, debe señalarse que los accionantes promovieron la demanda en contra del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, y el Distrito Capital - Secretaría Distrital de Movilidad, al considerar que omitieron el cumplimiento de sus deberes funcionales relacionados con el mal estado del puente peatonal de la Avenida 68 con Américas.

Se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva del Instituto de Desarrollo Urbano, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 19 de 1972, norma que establece dentro de sus funciones la planeación, construcción y mantenimiento de la infraestructura vial y del espacio público del Distrito Capital, incluyendo los puentes peatonales.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría Distrital de Movilidad, se advierte que la parte demandante, en su escrito de impugnación manifestó que, si bien reconoce que dicha entidad no ocasionó de forma directa el daño, debe atribuírsele responsabilidad por omisión, al no cumplir con su deber legal respecto al mantenimiento y rehabilitación de estructuras viales, como lo es el puente peatonal deteriorado donde ocurrieron los hechos objeto de la presente acción. En atención a lo anterior, la Sala procederá a efectuar el respectivo análisis.

6.2. FIJACIÓN DEL DEBATE

6.2.1. La controversia se suscita en esta instancia gira en torno a la supuesta configuración de una falla en el servicio atribuible a las entidades demandadas,

⁵ Expediente digital, Archivo "01DemandayAnexos.pdf"

según lo expuesto por la parte actora. En criterio de los apelantes, en el presente asunto se encuentra debidamente acreditada la responsabilidad administrativa de las entidades públicas vinculadas, al considerar que el daño sufrido por la víctima directa, una lesión en su rodilla izquierda fue consecuencia de la omisión en el mantenimiento del puente peatonal ubicado en la Avenida 68 con Américas, el cual presuntamente presentaba una escalera en mal estado, concretamente la ausencia de un peldaño.

En ese sentido, sostienen que el a quo no valoró adecuadamente el material probatorio allegado con la demanda, particularmente las fotografías que, a juicio de los apelantes, permiten inferir el estado defectuoso del puente y la relación causal con la lesión sufrida.

6.2.2. En contraste, la Juez de Primera Instancia declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda. Al respecto, consideró que en el expediente no se acreditó responsabilidad alguna por parte de dicha entidad, en tanto que la parte demandante no demostró que el supuesto daño hubiese tenido como causa eficiente la falta de un peldaño en la escalera del puente peatonal.

La juez precisó que no existen pruebas que permitan concluir con certeza que la caída del señor Jorge Iván Guzmán Ramírez fue ocasionada por una falla estructural en la infraestructura del puente.

6.3.4. Problemas jurídicos

En orden a resolver lo pertinente, encuentra la Sala que debe resolver dos problemas jurídicos:

1. ¿De acuerdo con las funciones que la normatividad le asigna a la Secretaría Distrital de Movilidad, se encuentra esta entidad legitimada en la causa por pasiva para responder por los presuntos perjuicios ocasionados con ocasión del accidente ocurrido el 25 de mayo de 2017 en el puente peatonal ubicado en la Avenida 68 con Américas?

2. ¿Se encuentra acreditada la falla en el servicio del Instituto de Desarrollo Urbano, por el mal estado del puente peatonal ubicado en la Avenida 68 con Américas, que permita declarar su responsabilidad patrimonial por los perjuicios sufridos por el demandante?

6.3. ASPECTOS SUSTANCIALES

Es tesis de la Sala que, en los procesos de reparación directa, la legitimación en la causa por pasiva se configura únicamente cuando la entidad demandada tiene un vínculo directo con el hecho dañoso alegado y que, en virtud de sus competencias, pueda atribuírsele la conducta activa u omisiva que lo originó.

En el presente caso, el demandante sostiene que la Secretaría Distrital de Movilidad incurrió en una falla en el servicio por incumplir con la obligación de reparar vías, calles y puentes, entre ellos el puente peatonal ubicado en la Avenida 68 con Américas, donde afirma haber sufrido el accidente el 25 de mayo de 2017.

No obstante, el artículo 2 del Decreto 672 de 2018 establece que las funciones básicas de esta entidad van encaminadas a formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas del sistema de movilidad, orientadas al transporte público, al tránsito y el desarrollo de la infraestructura vial, así como a liderar la formulación de proyectos relacionados con la movilidad u el transporte en el Distrito Capital, es decir que sus funciones son de carácter estratégico y normativo, pues se limitan a la planeación y orientación de políticas públicas, más no a la ejecución material de obras de mantenimiento, rehabilitación o reparación de la infraestructura vial.

En consecuencia, no es viable atribuir a la secretaria de Movilidad la responsabilidad del daño alegado, pues sus funciones no comprenden la conservación ni el arreglo de los puentes peatonales, lo cual determina la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Movilidad en el presente asunto.

Así las cosas, se constata la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Secretaría Distrital de Movilidad.

6.3.1 De otra parte, en cuanto a los procesos donde se debate la responsabilidad del Estado por presuntas omisiones en el mantenimiento de infraestructura pública, corresponde al demandante acreditar de manera suficiente los tres elementos estructurales de la responsabilidad extracontractual del Estado: (i) el daño antijurídico, (ii) la imputación jurídica y fáctica del daño a una entidad estatal, y (iii) el nexo causal entre la actuación u omisión estatal y el perjuicio alegado. En el presente caso, no se logró demostrar que el accidente sufrido por el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez haya sido consecuencia de una omisión del Instituto de Desarrollo Urbano, ni que dicho evento se hubiera producido en el lugar señalado, ni mucho menos que las lesiones alegadas fueran atribuibles exclusivamente a tal situación.

En efecto, del material probatorio aportado no se desprende prueba directa o siquiera indiciaria del hecho generador del daño. El propio registro médico señala que el paciente manifestó haber "casi" caído al bajar las escaleras de un puente, lo cual, más que una caída, sugiere una pérdida de equilibrio sin especificar el mecanismo preciso de la lesión. Adicionalmente, no se allegaron testimonios u otros elementos que confirmaran que el accidente ocurrió en el puente referido. Aunado a ello, se evidenció en la historia clínica un antecedente de lesión previa en la misma rodilla, lo que impide atribuir de forma exclusiva la afectación actual al hecho alegado. En consecuencia, ante la ausencia de prueba del hecho generador, no es posible imputar responsabilidad subjetiva al Instituto demandado en los términos propuestos por el demandante.

En fundamento y previo análisis del caso en concreto, se tienen las siguientes **premisas normativas**:

6.3.1. Los artículos 2º, 6º, y 90 de la Constitución establecen que las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, en tanto que conforme al segundo, los servidores públicos son responsables por omisión y extralimitación en sus funciones, y los artículos 28 y 29, garantizan la libertad personal y debido proceso, respectivamente, el artículo 90 prescribe que el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El H. Consejo de Estado ha precisado que el juez de la responsabilidad patrimonial del Estado debe constatar la antijuridicidad del daño y elaborar un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico de imputación, es decir, no la mera causalidad material, sino *establecer la imputación jurídica*³ y *la imputación de hecho*, y no distinto concluye la Corte Constitucional⁴.

En cuanto a la imputación jurídica el soporte de la obligación de reparar tiene su fundamento de justicia en alguno de los esquemas de atribución, dolo o culpa, en el régimen subjetivo de responsabilidad, y la igualdad ante las cargas públicas, la solidaridad y la equidad en el régimen objetivo de responsabilidad, como quiera que *“La teoría de la responsabilidad del derecho público en la actualidad se deriva de todo tipo de actos, incluso de meros hechos originados en el actuar administrativo, y no solo en aquellos actos que han sido declarados ilegales, sino que también cabe un compromiso por los daños que provienen de la actuación lícita”*⁵

6.3.2. Metodológicamente, en primer lugar, debe abordarse el estudio del daño antijurídico, y seguidamente, condicionado a que encuentre probada su existencia, procede abordar el régimen de responsabilidad aplicable y título de imputación. Argumento que se explica porque conforme indica la doctrina⁶, retomando, la jurisprudencia del Consejo de Estado, el examen judicial de las controversias en reparación directa, enfocaba por regla general, inicialmente, la falla en el servicio, en razón a que la antijuridicidad del daño, se conceptualizaba desde la ilicitud de la causa, y ese esquema modificó, con ocasión de la evolución del deber reparatoria, determinando responsabilidad indemnizatoria por *“actos lícitos, o conductas regladas causantes de daños injustos”*, bajo la consideración que el daño tenga origen en un acto ilícito, es suficiente, pero no siempre necesario para la reparación, pues ésta puede tener también fundamento en daños causados cuando el Estado o la entidad de derecho público ha obrado conforme a derecho.

Se deduce el carácter fundamental y prioritario del daño, como elemento estructurador del deber resarcitorio, y en *términos del artículo 90 de la Constitución Política es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona jurídica de derecho público.*

⁶ Enrique Gil Botero, “La Responsabilidad Extracontractual del Estado” Capítulo II, pg.58-59, Séptima Edición, European Research Center Of Comparative Law 2015.

De forma que es la afectación a un interés subjetivo del demandante, que éste no encontraba en la obligación de soportar, el presupuesto que posibilita asumir la valoración de su causación, y en marco de ello, el régimen de responsabilidad aplicable y título de imputación.

6.3.2.1. El daño antijurídico, comporta una aminoración en una situación favorable, que el afectado no encuentra en la obligación de soportar. De forma que no todo daño es un daño antijurídico y el carácter de antijurídico estriba en que el afectado no tiene la obligación de soportarle.

Ha precisado el H. Consejo de Estado, el ordenamiento no contiene una disposición que consagre su definición, y refiere “(...) *a la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho*”.⁶ Noción que según señala la doctrina, permite tener una visión omnicomprendensiva del daño y supera el concepto tradicional que le circunscribía a la lesión de un derecho subjetivo, posibilitando en marco del nuevo concepto, el reconocimiento de todas aquellas realidades que en tamiz de equidad reclaman ser indemnizadas.

Requiere como condiciones de existencia que sea personal, directo y cierto o actual. Bajo la consideración que por su carácter personal, el daño exige la violación de un interés legítimo de la persona damnificada, independientemente a que provenga de un hecho que afecte en forma inmediata, o mediata en virtud del daño sufrido por otro, con quien el damnificado tiene relación, evento en el que se predica la existencia de un daño reflejo, que es el menoscabo soportado por persona distinta del damnificado inmediato, caso del daño patrimonial y moral que se ocasiona a los parientes de la víctima directa. De forma que el carácter personal del daño hace referencia a la legitimación, ello es, a quien tiene el derecho a reclamar la reparación, por consiguiente, este presupuesto “(...) *se encuentra asociado a la acreditación de la titularidad del interés que se debate al interior de la obligación resarcitoria*.”⁷

El carácter cierto del daño refiere a su real acaecimiento, es decir, que el agravio debe poseer una determinada condición de certeza para que origine efectos jurídicos, ello es, que el daño debe existir y hallarse probado para que origine el derecho a obtener un resarcimiento. Certeza exigible sin distingo porque se trate de daño consolidado o de daño futuro.

Por su carácter directo, el daño supone un nexo de causalidad respecto del perjuicio, de forma que este sea consecuencia de la alteración negativa que comporta el primero, y solo indemnizable en cuanto provenga del mismo.

El perjuicio puede definirse en contraste con el daño, como la expresión económica de éste.

6.3.3. Responsabilidad del Estado por falta de mantenimiento en infraestructura vial y deficiente o ausencia de señalización, el Consejo de Estado ha sostenido que el régimen de responsabilidad por accidente derivado de falta de mantenimiento, conservación, así como ausencia de señalización por parte de las autoridades públicas, es falla en el servicio, aclarando que la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de

responsabilidad extracontractual en particular, por ello, la jurisprudencia no puede establecer un único título de imputación, advierte para derivar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por las deficiencias u omisiones en la señalización de vías y zonas públicas, así como la falta de mantenimiento o conservación de estas, es indispensable demostrar, además del daño, la falla en el servicio, esta debe consistir en el desconocimiento de los deberes de la Administración en la obligación de implementar las señales preventivas, vigilar la realización de las obras públicas, controlar el tránsito en calles y carreteras y prevenir los riesgos que con ellos se generan⁷.

Al efecto, la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada sin fijar un solo título de imputación en el que deba delimitarse la eventual responsabilidad estatal, sino que es procedente examinar si en primera medida la falla en el servicio sustentada en la violación de deberes normativos se configura.

En este orden de ideas, para derivar responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por falta de mantenimiento de la infraestructura vial, es indispensable demostrar el daño y la falla en el servicio consistente en el desconocimiento de los deberes de la administración consistentes en la obligación de implementar las señales preventivas, vigilar la realización de las obras públicas, controlar el tránsito en calles y carreteras y prevenir los riesgos que con ellos se generan.

6.5. CASO CONCRETO

6.5.1 Aspectos Probatorios

6.5.1.1. Medios de prueba:

Medios de prueba	Contenido	Ubicación
Declaración de extrajuicio de convivencia entre Jorge Iván Guzmán Ramírez y Kelly Andrea Silva Monroy	Declaración juramentada rendida ante la Notaría 55 del Círculo de Bogotá, con el fin de dejar constancia de que, para el 22 de octubre de 2018, los comparecientes habían constituido una unión marital de hecho, tras haber convivido de manera continua, permanente y singular durante un período ininterrumpido de seis (6) años.	Fls. 10–11 Doc. 01, expediente digital
Registro civil de la menor Emily Saray Guzmán Silva	Que el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez y la señora Kelly Andrea Silva Monroy son los padres de la menor Emily Saray Guzmán Silva.	Fl. 12 Doc. 01, expediente digital
Resumen de atención paciente Jorge Iván Guzmán Ramírez de 25 de mayo de 2017, realizado por el Hospital Universitario San Ignacio	<i>“SE COSNDIERA PACIENTE CON FRACTURA TRANSVERSA DE PATELA IZQUIERDA CANDIDATA PARA AMNEJO ORTOPEDIICO,S ER REALZIA MANIOBRA DE REDUCCIONC ERRADA CONE XTENSION PARA MANTENER FRAGEMTNOS EN ADEUCADA POSICION Y SE INMOVILIZA CON FERULA POSTERIOR ANTECEDENTE DE FRACTURA DE PATELA IZQUIERDA POP HACE 4 AÑOS DE REDUCCION ABEIRTA Y FIJACION INTERNA CON SISTEMA OBEENQUE Y CERCLAJE”</i>	Fls. 15-16, Doc. 01, expediente digital
Derecho de petición al IDU de fecha 17 de julio de 2017	Solicitó la indemnización por los perjuicios sufridos con ocasión del accidente ocurrido el 25 de mayo de 2027, alegando que la entidad demandada no ejecutó oportunamente las obras de reparación requeridas y, adicionalmente, omitió instalar la señalización necesaria para advertir el peligro a los peatones.	Fls. 17-18, Doc. 01, expediente digital

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, sentencia de veintiséis (26) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 41940. Radicación. 630012331000200800102-01.

Oficio No. 20174250686011 respuesta del derecho de petición por parte del IDU de fecha 19 de julio de 2017	En la respuesta emitida por el Instituto de Desarrollo Urbano, la entidad indicó que no le es posible realizar pagos por concepto de indemnización frente a solicitudes elevadas mediante el derecho de petición, por cuanto dicho mecanismo no constituye una vía jurídica idónea para el reconocimiento y pago de perjuicios.	Fls. 19-20, Doc. 01, expediente digital
Resumen de atención paciente Jorge Iván Guzmán Ramírez de 13 de abril de 2018	<i>"1. OSTEÓGENESIS IMPERFECTA 2. FRACTURA DE ROTULA IZQUIERDA 2013 2.2 RAFI ROTULA IZQUIERDA NO UNIÓN 2013 3. RETIRO MATERIAL DE OSTEOSÍNTESIS ROTULA IZQUIERDA REFIERE SENTIRSE BIEN, NO DOLOR, NO FIEBRE. REFIERE APOYO PARCIAL DE PIE IZQUIERDO. PREVIA ASEPSIA, Y ANTISEPSIA. SE RETIRA SUTURA SIN COMPLICACIONES, SE CUBRE HERIDA CON MICROPORE. SE CONSIDERA PACIENTE CURSA CON ADECUADA EVOLUCIÓN, SE INDICA MARCHA CON APOYO PROGRESIVO, TERAPIA FÍSICA PARA ARCOS DE MOVILIDAD Y FORTALECIMIENTO DEL CUADRICEPS. CONTROL EN UN MES"</i>	Fls. 21-22, Doc. 01, expediente digital
Incapacidad médica de 10 de agosto de 2017	Incapacidad médica por 15 días.	Fl. 23, Doc. 01, expediente digital
Orden de especialista para cirugía de 14 de marzo de 2018	Instrucciones para cirugía.	Fls. 24-29, Doc. 01, expediente digital
Autorización de servicios hospitalarios del Hospital Universitario San Ignacio de Bogotá	Autoriza reducción abierta de fractura en rotula con fijación interna y extracción de dispositivo implantado en rotula.	Fl. 30, Doc. 01, expediente digital
Consulta preanestésica expedida por el Hospital Universitario San Ignacio de Bogotá, el 14 de marzo de 2018.	Evaluación general del paciente y su historia médica para determinar si es seguro realizar cirugía.	Fls. 31 – 32 Doc. 01, expediente digital.
Incapacidades médicas fechadas 24 de julio de 2017 y 24 de junio de 2017.	Incapacidad médica por 30 y 15 días.	Fls. 33 – 35 Doc. 01, expediente digital.
Fórmulas médicas de 6 de julio de 2017	<i>"Tramadol Clorhidrato 100mg/mL. Solución Oral. Frasco Gotero x 10mL"</i>	Fl. 36, Doc. 01, expediente digital
Ordenes médicas 31 de julio de 2017 y 25 de mayo de 2017	Requiere seguimiento por especialista en Ortopedia y Traumatología, así como la realización de una tomografía axial computada de la rodilla izquierda. Además, se indica terapia física integral y la elaboración de un aparato ortopédico tipo brace articulado para dicha articulación.	Fls. 36 – 40. Doc. 01, expediente digital
Incapacidad médica de 25 de mayo de 2017	Incapacidad médica por 30 días.	Fl. 41 Doc. 01, expediente digital
Estudios radiológicos de 26 de mayo de 2017 practicados a Jorge Iván Guzmán Ramírez	<i>"Se observan cambios posquirúrgicos de cerclaje de la rótula, secundario a fractura conminuta. Hay signos de marcado aumento del líquido intra articular y de edema de tejidos blandos prerrotulianos. Relaciones articulares preservadas"</i>	Fls. 42 – 43 Doc. 01, expediente digital
Fotografía y videos	CD aportado por la parte demandante, que contiene fotografías y una nota periodística, se precisa que el video incluido corresponde a un segmento del noticiero RCN, cuya fecha de emisión no se encuentra	Doc CD, Expediente digital

	<p>indicada, en el que se informa que a el puente peatonal de la Avenida 68 con Américas falta un escalón.</p> <p>Adicionalmente, se entrevista al señor Jorge Guzmán, quien afirma haberse caído en dicho lugar; sin embargo, en ningún momento se presenta videgrabación del momento exacto en que ocurrió el evento.</p>	
Pruebas aportadas por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU		
<p>Contrato de obra No. 909 de 2017, suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- y Construcciones AP S.A.S.</p>	<p>El objeto del contrato consistió en la ejecución de obras de conservación de puentes peatonales en Bogotá D.C., incluyendo intervenciones en la superestructura, subestructura y accesos de dichos puentes.</p> <p>El plazo de ejecución del contrato fue inicialmente pactado en siete (7) meses, contados a partir del 24 de abril de 2017, fecha en la que las partes suscribieron el acta de inicio. Dicho plazo se distribuyó de la siguiente manera: un (1) mes destinado a actividades de diagnóstico y diseño, y seis (6) meses para la ejecución de las obras. No obstante, durante su desarrollo, el contrato fue objeto de varias prórrogas, las cuales se concedieron en los siguientes términos: una por un mes y quince (15) días; otra por un mes y quince (15) días adicionales; una tercera por quince (15) días; y una última por veinte (20) días.</p>	<p>Fls. 01–34 Doc. 20, expediente digital,</p>
<p>Acta de Inicio del Contrato de Obra No. 909 suscrita entre el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- y Construcciones AP S.A.S.3</p>	<p>El acta de inicio indica que el contrato comenzó el 25 de marzo de 2017 y señala como fecha de terminación de la ejecución el 24 de noviembre de 2017.</p>	<p>Fls. 05–06 Doc. 04, expediente digital</p>
<p>Memorando No 20193560149403 del 11 de junio de 2019 del director técnico de Mantenimiento dirigido al director técnico de Gestión Judicial.</p>	<p>Informa que el Instituto de Desarrollo Urbano suscribió el Contrato de Obra No. 909 de 2017 con el contratista Construcciones AP cuyo objeto consiste en: “OBRAS DE CONSERVACIÓN DE PUENTES PEATONALES DE BOGOTÁ D.C., INCLUYE SUPERESTRUCTURA, SUBESTRUCTURA Y ACCESOS”.</p> <p><i>“El plazo de ejecución se pactó en siete (7) meses los cuales empezaron a correr desde el 24 de abril de 2017 fecha en la cual las partes suscribieron el acta de inicio. El plazo se distribuyó así: un (1) mes de diagnósticos y diseños y 6 meses de obra ejecución.</i></p> <p><i>El contrato contó con las siguientes prórrogas:</i></p> <p><i>Un mes (1) y quince (15) días.</i></p> <p><i>Un mes (1) y quince (15) días.</i></p> <p><i>Quince (15) días.</i></p> <p><i>Veinte (20) días.</i></p> <p><i>Dentro de los estudios previos del proceso licitatorio, se incluyó el puente peatonal ubicado en la Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Avenida Américas Norte, al que corresponde el ID 22152227.</i></p> <p><i>En el documento Anexo Técnico Separable del Proceso Licitatorio IDU-LP-SGI-008-2016, en el numeral 2.2.4 la entidad realizó la siguiente descripción general del estado del puente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Reconstrucción tablero. <input type="checkbox"/> Reconstrucción escaleras. <input type="checkbox"/> Mantenimiento de estructura metálica. <input type="checkbox"/> Pintura de barandas y estructura en general. <p><i>Al respecto y de acuerdo con el Contrato de Obra No. 909 de 2017, el Contratista realizó los diagnósticos y estudios respectivos para rectificar el alcance de las actividades a realizar, específicamente en el puente en mención. Sobre el particular y de acuerdo con los estudios previos y el presupuesto, se incluyó la reposición de puntos fijos de acuerdo con los resultados de los diagnósticos. En razón a lo anterior se determinó que las escaleras no estarían en servicio y por tanto se instaló cinta de precaución al inicio y al final de ellas.</i></p>	<p>Fls. 1 – 5.</p> <p>Doc. 14 cuaderno principal, expediente digital, Archivo “23 PRUEBA IDU RTA MEMO 033.pdf”</p>

	<p>Vale mencionar que la problemática evidenciada en las escaleras se detectó, en el mes de abril del año 2017 con ocasión a los diagnósticos que el contratista de obra entregó, indicando:</p> <p><i>"Los pasos prefabricados de las escaleras presentan fisuras, pandeo y no están completos por tal razón se encuentran fuera de servicio.", teniendo en cuenta esto como base y a pesar que el documento entregado no fue avalado por la forma de presentación, pero si por las conclusiones presentadas, se dio inicio en el mes de junio del correspondiente proceso de aprobación de los estudios de suelos necesarios para el desarrollo de labores en dicho puente, sin embargo, con el fin de garantizar la seguridad para los peatones en comité de seguimiento 10 del 22 de junio del 2017 se solicitó al contratista mejorar el cerramiento del puente de AK 68 con Américas para impedir el paso, el día 14 de junio de 2017 se dio inicio a las actividades de exploración las cuales duraron 3 días, posteriormente se volvió a realizar cerramiento en el frente de trabajo mientras se obtenían resultados y se concretaba diseño de escaleras, hasta el 21 de noviembre de 2017 cuando se inició el proceso de demolición y otras actividades necesarias, se resalta que en este periodo de ejecución de actividades siempre se contó con cerramiento debidamente instalado hasta el 2 de abril de 2018 cuando se dan al servicio las escaleras construidas, cabe anotarse que el contrato requirió de algunas prorrogas 3 y 4 para la ejecución de las actividades en este frente de trabajo pues el cronograma se vio afectado por los largos procesos de aprobación de diseños al no cumplir con lo solicitado, por la presencia de unas tuberías que llevaron a redefinir trazados de cimentación entre otros."</i></p> <p>Con base en lo anterior, el contratista realizó el cierre de los accesos inferior y superior de la escalera de dicho puente, teniendo en cuenta que esta estructura en el costado occidental de la Avenida Carrera 68 cuenta con una rampa que permite el tránsito seguro de los usuarios en los dos sentidos de flujo. La puesta en servicio de las escaleras del Puente Peatonal de la Av. Congreso Eucarístico con Av. Américas Norte se dio el 2 de abril de 2018 dando cumplimiento al alcance contractual, sin advertir hasta esa fecha algún accidente con los peatones que transitan por esta zona.</p>	
Pruebas aportadas por Zurich Colombia Seguros S.A		
Póliza de Responsabilidad Civil 000706534243 expedida en coaseguro por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., ZURICH COLOMBIA SEGUROS S.A.	Tiene como finalidad amparar los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales que llegaren a causar el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – Transmilenio a terceros, como consecuencia de hechos que generen responsabilidad civil extracontractual, ocurridos dentro o fuera de sus instalaciones, en el desarrollo de sus actividades o con ocasión de las mismas, así como por los actos u omisiones de sus empleados y funcionarios, en cualquier lugar del territorio nacional.	Fls. 102 – 108 Doc. 02, expediente digital, Archivo "02ConstetacionLlamamientoZurich.pdf"
Interrogatorios de parte		
Testimonio del señor Jorge Iván Guzmán Ramírez	<p>Manifestó que el día en que ocurrió el accidente objeto de análisis en el presente proceso, no existía ningún tipo de señalización que advirtiera sobre el mal estado de las escaleras. Indicó, además, que el puente donde se presentaron los hechos contaba con un acceso alterno a través de una rampa.</p> <p>Afirmó que, para ese momento, el puente ubicado sobre la Avenida 68 no presentaba obras en curso, y que presentó la primera reclamación por los hechos ante el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – en el mes de junio del mismo año.</p> <p>Sostuvo que, para la época del accidente, se desempeñaba laboralmente en una lavandería, y que como consecuencia del suceso no le fue determinado ningún porcentaje de pérdida de capacidad laboral.</p> <p>Finalmente, indicó que desde el 25 de mayo de 2017 —fecha en la que sufrió el accidente— presenta lesiones en la rótula.</p>	Doc. 35, expediente digital
Testimonio de la señora Kelly	Indicó que, para la fecha de la audiencia, el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez se encuentra desempleado. Asimismo, afirmó que le consta que, con anterioridad a los hechos	Doc. 36, expediente digital

Andrea Silva Monroy	ocurridos el 25 de mayo de 2017, el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez no presentaba lesión alguna en su pierna izquierda.	
---------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

6.5.1.2. El material probatorio se encuentra conformado por documentos e interrogatorio de parte.

6.5.1.2.1. La prueba documental, aunque obra mayormente en fotocopia simple, satisface los presupuestos normativos del artículo 246 del Código General del Proceso –C.G.P., en marco del cual, su estimación no condiciona a que obre en original o copia auténtica y reviste interés además que, en contraste con los artículos 243⁸ y 244⁹ del mismo estatuto procesal, algunos corresponden a documentos públicos y, por consiguiente, ostentan presunción de autenticidad y veracidad.

6.5.1.2.2. La prueba documental fotográfica. La Sala considera necesario precisar que para que tenga eficacia probatoria y puedan ser valoradas las fotografías aportadas con la demanda, se debe tener certeza sobre la persona que las realizó y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron capturadas. Esta información debe ser respaldada por otros **medios de prueba complementarios** que sustenten su valor demostrativo¹⁰.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que las fotografías pueden constituir prueba del estado de cosas existente al momento de su captura, pero su validez requiere verificar su autenticidad, ya sea mediante la **confesión de la parte contraria, declaraciones de testigos** que hayan presenciado los hechos o participado en su documentación, o a través de un **dictamen pericial**. Si no se verifica esta autenticidad, las fotografías solo tendrán **valor probatorio relativo**, sujeto a la apreciación del juez, según el contexto, su contenido y su relación con los demás elementos probatorios del proceso. Sobre el valor probatorio de las fotografías, el Consejo de Estado ha sostenido:

“Las fotografías o películas de personas, cosas, predios, etc., sirven para probar el estado de hecho que existía en el momento de ser tomadas, de acuerdo con la libre crítica que de ellas haga el juez; pero como es posible preparar el hecho fotográfico o filmado, es indispensable establecer su autenticidad mediante la

⁸ “Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.” (Subrayado y negrillas fuera del texto).

⁹ “(...) Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución. Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.” (Subrayado y negrillas fuera del texto).

¹⁰ Consejo de Estado Sección Tercera. Sentencia de 15 de febrero de 2018. Rad.N°05001233100020030399301 (44494).

confesión de la parte contraria o de testigos presentes en aquel instante o que hayan formado parte de la escena captada o intervenido en el desarrollo posterior del negativo o por el examen del negativo por peritos o por un conjunto fehaciente de indicios; cumplido este requisito, como documentos privados auténticos, pueden llegar a constituir plena prueba de hechos que no requieran por ley un medio diferente; si falta, tendrá un valor relativo libremente valorable por el juez, según la credibilidad que le merezcan y de acuerdo con su contenido, las circunstancias que pudieron ser obtenidas y sus relaciones con las demás pruebas... También son un valioso auxiliar de la prueba testimonial, cuando el testigo reconoce en la fotografía a la persona de la cual habla o el lugar o la cosa que dice haber conocido; en estos casos, el testimonio adquiere mayor verosimilitud. Los Códigos de Procedimiento Civil y Penal colombianos lo autorizan.”¹¹

En el presente caso, se allegaron con la demanda **fotografías y una nota periodística** que pretendían acreditar el estado del puente peatonal para la fecha de los hechos. No obstante, del análisis de dichas pruebas no se puede establecer con certeza **quién las produjo ni las circunstancias de tiempo, modo y lugar** en que fueron obtenidas, lo que impide a la Sala otorgarles **valor pleno como medio de prueba autónomo**.

Además, no se allegaron **otros elementos probatorios** que permitieran confirmar la autenticidad de dichas imágenes, como testimonios, dictámenes periciales o confesión de la parte contraria. Por tanto, **al no cumplirse los requisitos de autenticidad**, estas imágenes no constituyen plena prueba de los hechos, y su valor probatorio queda reducido a lo que determine el juez, de acuerdo con su apreciación de la credibilidad y coherencia dentro del contexto probatorio general del proceso¹².

6.5.1.3. En consecuencia, se destacan los siguientes hechos probados:

- El señor Jorge Iván Guzmán Ramírez y la señora Kelly Andrea Silva Monroy conforman una **unión marital de hecho** desde hace más de seis años, para el 22 de octubre de 2018, según declaración juramentada.
- Consta en el registro civil de nacimiento que la menor Emily Saray Guzmán Silva es hija del señor Jorge Iván Guzmán Ramírez y de la señora Kelly Andrea Silva Monroy.
- El día 25 de mayo de 2017, el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez fue atendido en el **Hospital Universitario San Ignacio**, donde fue diagnosticado con **fractura transversal de rótula izquierda**, practicándose reducción cerrada e inmovilización con férula. En la historia clínica también se dejó constancia de una intervención quirúrgica previa en la misma rótula, ocurrida cuatro años antes.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A; sentencia de marzo 10 de 2011. M. P. Mauricio Fajardo Gómez. Cfr. también sentencias de la Sección Primera de dicha corporación, proferidas en agosto 30 de 2007 y marzo 25 de 2010, con ponencia del Consejero Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. Sentencia del 06 de mayo de 2015. M.P. Olga Melida Valle de la Hoz (E).

- Los **estudios radiológicos** practicados el 26 de mayo de 2017 al señor Ramírez evidenciaron **cambios posquirúrgicos**, presencia de **líquido intraarticular** y **edema en la rótula izquierda**.
- El señor Guzmán Ramírez fue objeto de **incapacidades médicas** expedidas en fechas 25 de mayo, 24 de junio, 24 de julio y 10 de agosto de 2017, con duraciones de **15 y 30 días** respectivamente.
- El 17 de julio de 2017, el señor Guzmán Ramírez presentó un **derecho de petición** ante el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, solicitando indemnización por los perjuicios ocasionados con ocasión del accidente ocurrido el 25 de mayo de 2017. En su solicitud señaló la **falta de señalización** y la **no ejecución oportuna de obras** en el puente donde ocurrieron los hechos.
- El IDU respondió mediante oficio del 19 de julio de 2017, indicando que no era procedente acceder a la solicitud, por cuanto el derecho de petición **no constituye un mecanismo jurídico idóneo** para el reconocimiento de indemnizaciones por perjuicios.
- El 14 de marzo de 2018 se emitió **orden médica para cirugía**, autorizándose procedimiento quirúrgico consistente en reducción abierta de fractura de rótula con fijación interna y retiro de material implantado. Ese mismo día se realizó la **evaluación preanestésica** correspondiente.
- En nueva atención médica del 13 de abril de 2018, se dejó constancia de que el señor Guzmán Ramírez presentaba **osteogénesis imperfecta**, fractura previa de rótula izquierda y retiro de material de osteosíntesis, encontrándose en ese momento en **evolución clínica satisfactoria**.
- Mediante el **Contrato de Obra No. 909 de 2017**, celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano y la firma Construcciones AP S.A.S., se contrató la **conservación de puentes peatonales** en Bogotá D.C., incluyendo accesos, subestructura y superestructura. El contrato inició el 25 de marzo de 2017, con fecha de terminación pactada para el 24 de noviembre del mismo año, y fue objeto de varias prórrogas.
- A través de **memorando interno del IDU** del 11 de junio de 2019, se indicó que el **puente peatonal de la Avenida 68 con Avenida de las Américas** presentaba **fallas estructurales en las escaleras**, detectadas en abril de 2017. Como medida preventiva, las escaleras fueron **cerradas con cinta de precaución**, reforzándose dicha medida en junio de 2017. Las escaleras fueron habilitadas nuevamente en abril de 2018, una vez culminadas las obras de reconstrucción.
- Se encontraba vigente una **póliza de responsabilidad civil extracontractual** expedida por Zurich Colombia Seguros S.A. y AXA Colpatria, contratada por el IDU y Transmilenio, con el fin de amparar los

perjuicios ocasionados a terceros con ocasión del desarrollo de sus actividades, incluyendo actos realizados por sus funcionarios.

6.5.2. ANÁLISIS DEL CASO Y DECISIÓN

6.5.2.1. La tesis de la Sala advierte que, en los asuntos en que se analiza la posible responsabilidad del Estado por omisión en el mantenimiento y protección de la infraestructura vial y del espacio público, corresponde a la parte demandante demostrar los tres elementos fundamentales: **la falla en el servicio, el daño y el nexo causal entre ambos.**

Para que surja la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesaria la concurrencia de varios elementos fundamentales que permitan establecer la existencia de una falla atribuible a la administración pública. Estos elementos son: (i) la existencia de un daño antijurídico, (ii) la imputabilidad jurídica y fáctica del daño a un órgano estatal, y (iii) el nexo causal entre dicho daño y la conducta activa u omisiva de la administración. En este sentido, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha definido el daño antijurídico como la afectación a un interés legítimo, ya sea de índole patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está obligada a soportar, al no existir justificación legal que lo legitime. Es decir, se trata de una afectación que, por no estar amparada por una causa legal o constitucional, da lugar a la responsabilidad estatal.

El daño antijurídico ha sido definido por la jurisprudencia como toda afectación, menoscabo, lesión o perturbación que recaiga sobre la esfera personal cuando se trata de una persona natural, sobre la actividad en el caso de personas jurídicas, o sobre el patrimonio de quien lo sufre, siempre que constituya una carga anormal, no razonable o incompatible con el interés general. En otras palabras, se trata de un perjuicio que la víctima no está obligada a soportar, ya sea por su intensidad, naturaleza o por no encontrar justificación en el marco constitucional o legal.¹³

En el presente caso, se encuentra acreditado el **daño**, en tanto que el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez fue atendido el día 25 de mayo de 2017 en el Hospital Universitario San Ignacio, donde le fue diagnosticada una fractura transversal de rótula izquierda, tratada mediante reducción cerrada e inmovilización con férula. En la historia clínica también se dejó constancia de una intervención quirúrgica previa en la misma rótula, ocurrida cuatro años antes.

Asimismo, se valoraron las incapacidades médicas que le fueron otorgadas al demandante con posterioridad a la atención recibida en el Hospital Universitario San Ignacio, las cuales evidencian la persistencia de las secuelas derivadas de la lesión sufrida en la rótula izquierda.

En consecuencia, con base en el material probatorio obrante en el expediente, se tiene debidamente acreditado el daño cierto y concreto padecido por el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez, derivado de la lesión sufrida en su rótula izquierda.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2010, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Imputabilidad del daño a la Entidad demandada- Nexos causal

De acuerdo con el resumen de atención del paciente Jorge Iván Guzmán Ramírez, elaborado por el Hospital Universitario San Ignacio el 25 de mayo de 2017, se indica en el motivo de consulta que “casi me caigo bajando las escaleras de un puente”, lo cual, por sí solo, no resulta suficiente para establecer que la lesión sufrida haya sido consecuencia de una caída, pues el relato apunta más bien a una pérdida de equilibrio, sin que se precise con claridad el mecanismo exacto del accidente.

No obstante, la parte demandante **no logró acreditar ni el hecho generador del daño ni el vínculo entre este y una supuesta falla atribuible al Instituto de Desarrollo Urbano**. En efecto, si bien se allegó una nota periodística y algunas fotografías del puente peatonal ubicado en la intersección de la Avenida 68 con la Avenida de las Américas, tales elementos no resultan suficientes para demostrar que el accidente ocurrió efectivamente en dicho lugar ni que las lesiones sufridas por el señor Guzmán fueran consecuencia de una omisión del Instituto en su deber de mantenimiento o señalización del espacio público.

Debe recordarse que, conforme al **artículo 167 del Código General del Proceso, incumbe a las partes probar los hechos que afirman y en los que fundamentan sus pretensiones**. En ese sentido, era carga del demandante aportar elementos probatorios que permitieran al juez tener por acreditado, no solo el daño, sino también la existencia de una falla en el servicio y su relación de causalidad con aquel, lo cual no ocurrió en el presente caso.

De hecho, el actor pudo haber recurrido a otros medios de prueba, como el testimonio, para corroborar los hechos ocurridos ese día, sin embargo, no se allegó prueba alguna que permitiera constatar que el señor efectivamente se cayó y que dicha caída se produjo en el lugar señalado.

En consecuencia, la ausencia de prueba directa, sobre la ocurrencia de los hechos en las circunstancias alegadas por el demandante, impide atribuir responsabilidad al Instituto demandado. **No basta con acreditar la existencia de un daño; es imprescindible demostrar que dicho daño fue consecuencia de una conducta u omisión imputable a la entidad pública, aspecto que no fue acreditado en el presente proceso.**

Tampoco es posible atribuir con certeza las complicaciones médicas presentadas por el señor Jorge Iván Guzmán Ramírez únicamente al supuesto accidente ocurrido el 25 de mayo de 2017. Si bien en el testimonio de su compañera permanente se afirmó que él no había sufrido lesiones previas en la rodilla, tal afirmación se desvirtúa con lo consignado en la historia clínica aportada, en la que se reporta como antecedente una fractura en la rodilla izquierda¹⁴. Esta contradicción evidencia una falta de claridad y de coherencia entre los medios de prueba, lo cual impide establecer que las secuelas funcionales en la rótula izquierda tengan como única causa el hecho referido en la demanda. En consecuencia, **no se puede concluir que el daño alegado sea**

¹⁴ Expediente digital, Archivo “01DemandayAnexos.pdf”

atribuible exclusivamente al evento del 25 de mayo, ni mucho menos que derive de una omisión imputable a la entidad demandada.

En virtud de lo anterior, se concluye que no existe prueba suficiente que permita **determinar de manera certera el hecho generador del daño**, ni su relación directa con una conducta negligente por parte del Instituto de Desarrollo Urbano. Los argumentos de la parte actora resultan carentes de respaldo probatorio, lo que impide construir un juicio de responsabilidad subjetiva.

Así, al no haberse acreditado que el Instituto de Desarrollo Urbano incurrió en una omisión o falla en el cumplimiento de sus deberes de mantenimiento o señalización del puente peatonal, ni que dicha supuesta conducta haya sido la causa eficiente del daño, resulta inviable declarar su responsabilidad. En ausencia de prueba del hecho generador.

6.5.3- Sin condena en costas toda vez que en esta jurisdicción es insuficiente el criterio objetivo, y en el caso en concreto no se configura manifiesta carencia de fundamento legal, en los argumentos del extremo procesal vencido.

En este orden destaca esta Sala conforme con las finalidades de la jurisdicción contencioso-administrativa, definidas en el 103 del actual CPACA los artículos 2º y 230 Constitucionales, emerge como finalidad de los procedimientos surtidos en esta jurisdicción, el acceso a la administración de justicia y garantía de los derechos constitucionales y legales, respecto de los órganos y entidades del Estado.

Consecuencialmente, verificada modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, conforme a la cual, *tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia, el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público*, evidencia que concurren criterios que suman al objetivo, de ser el extremo procesal vencido.

Asimismo, el reenvió a la norma supletoria, artículo 365 del Código General del Proceso – CGP, es solo para efectos de la liquidación y ejecución de las costas, y destacado que el inciso segundo (2) del enunciado artículo 188 del vigente CPACA consigna:

“En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”

En mérito de lo expuesto, **el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera - Subsección C** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 01 de agosto de 2022, proferida por el Juzgado Sesenta y Tres (63) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por

pasiva propuesta por Bogotá D.C. – Secretaría de Movilidad y negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, por Secretaría de esta Sección, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente a través de plataforma Samai

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ
Magistrado

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

Salvo Voto
JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado