



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN C
M.P. DR. LUIS NORBERTO CERMEÑO
E.S.D.

Ref. **Medio de control:** Acción de Grupo
Radicado: 25000 2341 000 2021 00429 00
Demandantes: Natalia Gil y otros
Demandados: Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-,
y otros

Asunto: ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

JOHANA GISSELLE VEGA ARENAS, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.454.977 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 121.444 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, ANI, respetuosamente comparezco ante su Despacho con el fin de presentar escrito de alegatos de conclusión dentro del proceso de la referencia.

I. RESPECTO DE LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DEL PRESENTE ESCRITO

Al finalizar la audiencia de pruebas el pasado 10 de julio, el Despacho Judicial corrió traslado para alegar de conclusión por el término de cinco (5) días, con la aclaración que el conteo del plazo iniciaría a partir del lunes 14 de julio, por lo que vencería el viernes 18 de julio. En consecuencia, este escrito se presenta oportunamente.

II. RESPECTO DE LAS PRETENSIONES

Esta Agencia reitera su oposición a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones elevadas por la parte accionante, al considerar que las mismas carecen de fundamento jurídico, fáctico, técnico y probatorio que permita concluir que en el presente caso la Agencia Nacional de Infraestructura ha causado alguno de los perjuicios alegados, comoquiera que su actuación se ha desplegado de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política, la ley y el contrato de concesión.



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: CCRAD_S
CBRAD_S
Fecha: CCF_RAD_S

III. RESPECTO DE LO PROBADO EN EL PROCESO

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Agencia Nacional de Infraestructura.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 4165 de 2011, dentro de las funciones y objeto de la Agencia Nacional de Infraestructura no se encuentra de manera expresa e inequívoca la ejecución de obras en las vías, pues lo cierto es que la ANI se encarga de la administración de los contratos de concesión mediante los cuales el concesionario obtiene una remuneración por la materialización de unos proyectos de infraestructura, siendo este último el ejecutor directo de tales proyectos, además quien los mantiene y rehabilita.

Si bien es cierto que en el presente asunto se acreditó que el proyecto de infraestructura Perimetral Oriental de Cundinamarca hace parte de los proyectos concesionados a cargo de la entidad, el llamado a responder eventualmente es el ejecutor de la vía, vale decir, el concesionario, conforme las obligaciones contenidas en el contrato de concesión No. 002 de 2014.

En efecto, dentro del plenario se acreditó que el 08 de septiembre de 2014, la Agencia Nacional de Infraestructura y el concesionario Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. POB S.A.S. suscribieron el contrato de concesión No. 002 de 2014, cuyo objeto fue: *“el otorgamiento de una concesión para que de conformidad con lo previsto en este contrato, el concesionario por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el proyecto”*.

Asimismo, conforme la sección 3.2. de la parte especial del contrato de concesión, el alcance del proyecto consiste en la financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del corredor vial perimetral del oriente de Cundinamarca, de acuerdo con el apéndice técnico 1 y demás apéndices del contrato.

El proyecto de infraestructura vial se desarrolla en el Departamento de Cundinamarca y comprende la intervención de los tramos viales Salitre – Guasca, Guasca – Sesquilé, Patios – La Calera y el límite de Bogotá – Choachí.

Teniendo en cuenta la imputación efectuada en la demanda respecto a que fue la supuesta falta de entrega oportuna de las obras lo que ocasionó el daño, se advierte que las actividades constructivas se encuentran específicamente a cargo de la concesión, comoquiera que se relacionan directamente con la ejecución del contrato



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

de concesión como tal.

Ahora bien, en lo que respecta al deber de vigilancia y supervisión, es preciso advertir que la Agencia Nacional de Infraestructura cumple con sus deberes contractuales de dirección, control y vigilancia a través de la interventoría, mediante la cual se realiza el ejercicio de supervisión que el concedente debe ejercer sobre el concesionario en los aspectos, material, técnico, financiero y jurídico.

Por lo tanto, no es posible concluir que esta Agencia tenga la obligación de ejecutar las obras, pues se perdería el objeto mismo del contrato de concesión. Sobre la materia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto de fecha 9 de febrero de 2006 estableció:

“La supervisión del objeto tiene cuatro aspectos: el material, esto es, la realización física de la obra; el técnico, es decir, que se cumplen las especificaciones según el diseño; el financiero, o sea, saber en qué se invierten los dineros presupuestados; y el jurídico, esto es, que se desarrolla según la ley.”

Sobre el particular, esta Agencia resalta un reciente pronunciamiento de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que advirtió que los daños causados en vías concesionadas deben ser atendidos por el contratista concesionario, pues es quien presta, explota y se beneficia del servicio público bajo su cuenta y riesgo:

“Es claro que la Nación es la propietaria de la red nacional de carreteras, conforme lo establece el artículo 12 de la Ley 105 de 1993 y que, en función de tal titularidad y del deber de su garantía como medio de prestación del servicio público que representan, es la responsable de su construcción, mantenimiento, operación y seguridad; sin embargo, estas funciones, que se hallan a cargo de las autoridades públicas por mandato legal, están mediadas por diferentes modalidades contractuales (contratos de obra, consultoría, interventoría, etc.), de las cuales se sirven para la concreción de sus cometidos misionales, por lo que no basta auscultar tal deber jurídico, sino que es preciso indagar si en función de esos acuerdos de voluntades, sujetos diferentes a la Nación han asumido cargas o riesgos que puedan comprometerlo de manera directa frente a condiciones de daños.

De cara al caso analizado, debe tenerse en cuenta que el contrato de concesión de obra pública, a diferencia de otras tipologías contractuales¹, no se agota en la mera

¹ Ley 80 de 1993, artículo 32, numeral 3: “Contrato de Concesión. Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público,



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

ejecución de la obra y su correlativo pago, pues implica una habilitación jurídica para que un sujeto, usualmente particular, explote económicamente a riesgo y cuenta propia, un servicio que, por virtud constitucional y legal, es público y exclusivo del Estado².

Así, en eventos de vías concesionadas, los daños que se puedan gestar en materia de accidentes de tránsito no solo se constituyen en un alea connatural al contrato, sino que deben ser atendidos por el contratista, en tanto es quien presta, explota y se beneficia del servicio público bajo su cuenta y riesgo (utilitas contrahentium³) y en tanto se evidencie que la fuente del daño provino de la desatención de sus obligaciones. No cabe entonces atribuir responsabilidad a la Nación sino cuando de ella se pruebe falla en su función de la vigilancia o control de lo ejecutado por el contratista o en el cumplimiento de cualquier otro deber de conducta no asumido por el concesionario en el contrato.⁴

o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”.

² Esta Sección del Consejo de Estado en sentencia del 14 de mayo de 2012, exp. 22112, MP Mauricio Fajardo Gómez, precisó los elementos que permiten identificar la naturaleza jurídica o la especial función económico-social que está llamado a cumplir el tipo contractual de la CONCESIÓN, sin olvidar que la Ley 80 de 1993 concibió tres especies de dicho género contractual, lo cual, además, no es óbice para que en la práctica puedan existir concesiones atípicas, de suerte que los elementos esenciales del contrato de concesión variarán según la modalidad de la cual se trate, aunque sin duda participando de elementos comunes, así: *“(i) la concesión se estructura como un negocio financiero en el cual el concesionario ejecuta el objeto contractual por su cuenta y riesgo, en línea de principio; (ii) el cumplimiento del objeto contractual por parte del concesionario debe llevarse a cabo con la continua y especial vigilancia y control ejercidos por la entidad concedente respecto de la correcta ejecución de la obra o del adecuado mantenimiento o funcionamiento del bien o servicio concesionado; (iii) el concesionario recuperará la inversión realizada y obtendrá la ganancia esperada con los ingresos que produzca la obra, el bien público o el servicio concedido, los cuales regularmente podrá explotar de manera exclusiva, durante los plazos y en las condiciones fijados en el contrato; la remuneración, entonces, ‘puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden’ –artículo 32-4 de la Ley 80 de 1993– y (iv) los bienes construidos o adecuados durante la concesión deben revertirse al Estado, aunque ello no se pacte expresamente en el contrato”.*

³ NEME VILLAREAL, Martha., *La buena fe en el derecho romano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 196-198.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, aclaración de voto a la sentencia del 31 de marzo de 2023, expediente 44001-23-33-000-2014-00106-01 (61616).



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

Asimismo, es importante resaltar que en el literal (a) de la Sección 14.3 del contrato de concesión, sobre la indemnidad se acordó lo siguiente:

“(...) El Concesionario se obliga a mantener indemne a la ANI de cualquier reclamación proveniente de terceros y que se deriven de sus actuaciones o de las de sus Contratistas, subcontratistas o dependientes. (...)”.

En el mismo sentido, esta Agencia destaca otra decisión del alto tribunal de lo contencioso administrativo en la que le ordenó al concesionario el pago del 100% de la condena por las obligaciones contractuales a su cargo de responder por los daños ocasionados a terceros y de mantener indemne a la contratante, en los siguientes términos:

“Conforme al contrato de concesión allegado al proceso, no hay duda de que la unión temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, para la época de los hechos, era el concesionario de la construcción y mantenimiento vial de la carretera en la que ocurrieron los hechos. A la luz del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, sus integrantes son responsables en forma solidaria por el cumplimiento del objeto contractual y, en tal virtud, de la misma manera lo son por los hechos que comprometan su responsabilidad extracontractual frente a terceros de acuerdo con lo previsto en el artículo 2344 del Código Civil que prevé la solidaridad en los eventos en que “el delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas”.

Ahora bien, conforme a las estipulaciones del contrato de concesión, era la unión temporal, a través de sus integrantes, la encargada de la ejecución de las obras de construcción que se adelantaban el día de los hechos y, por tanto, en ellos radicaba la obligación de acatar las reglas del Código de Tránsito sobre disposición de materiales en la vía y señalización de los obstáculos generados por materiales de obra. De igual manera les correspondía acometer, en calidad de concesionarios, la señalización temporal y definitiva, incluida la demarcación de los carriles de circulación, obligaciones todas que conforme a lo probado se incumplieron y generaron el daño cuya reparación pretenden los actores; por ende, se comprometió su responsabilidad extracontractual a la luz del artículo 2341 del Código Civil.

Según lo pactado en el mencionado contrato 0005 de 1999, la unión temporal se obligó a (i) responder por los daños ocasionados a terceros y (ii) a mantener indemne a la contratante, de modo que el porcentaje de responsabilidad que le corresponde es del 100% de la condena, por el que responderán en forma solidaria la unión temporal y cada uno de sus integrantes, quienes fungen como demandados.⁵ (Subrayado fuera del original).

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de agosto de 2018, expediente



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

Así las cosas, el Despacho Judicial no puede perder de vista el pacto expreso contractual que constituye ley para las partes actualmente vigente, que asigna la responsabilidad obligacional al concesionario y que en forma alguna puede ser obviado por la autoridad judicial, cuando contractualmente se pactó y se asumió una responsabilidad exclusiva para el particular.

De otra parte, se advierte que en la cláusula 12.7 del contrato de concesión se estableció la obligación para el concesionario de constituir una póliza o amparo de responsabilidad civil extracontractual que cubrirá la responsabilidad civil del concesionario por sus acciones u omisiones, así como la de sus agentes, contratistas y/o subcontratistas, derivadas de daño y/o perjuicios causados a propiedades, a la vida o integridad personal de terceros.

En conclusión, en el plenario se demostró que no existe ninguna relación de tipo legal o contractual frente a lo planteado por la parte demandante respecto de esta Agencia, por lo que se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2. Falta de acreditación del supuesto daño imputable a las entidades demandadas.

La Constitución Política consagra la Cláusula General de responsabilidad del Estado en los siguientes términos:

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

La responsabilidad estatal se sujeta en concreto a la demostración del daño y la imputación de éste al Estado a través de un título de imputación como puede ser el de falla en el servicio. Sin embargo, es obligatorio acreditar que el servicio funcionó mal, no funcionó o fue inoportuno y que por una de estas circunstancias se produjo el daño, de ahí que no pueda alegarse cualquier falta u omisión, sino aquella que haya sido determinante para la producción del daño.

Además, para que el daño sea resarcible debe ser antijurídico y atribuido a la acción u omisión de una autoridad, aunado a que debe ser cierto, pues un daño eventual, hipotético, fundado en meras suposiciones o en conjeturas no es indemnizable, ya

19001-23-31-000-2005-01909-01(45801).

Agencia Nacional de Infraestructura

Dirección: Calle 24A # 59 - 42, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 484 88 60

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 410151

Página | 6



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

4.17 de la Parte General del Contrato de Concesión y que dicha afectación obedeció a circunstancias ambientales así:

El 26 de julio de 2018, la Alcaldía Municipal de La Calera a través de su Inspección de Policía adelantó una visita a la zona donde se ubicaba la Estación de Peaje, teniendo en cuenta la denuncia presentada por la comunidad aledaña al Sector La Calera-Patios comprendido en la Unidad Funcional 3. En dicha visita se celebró audiencia pública para la imposición de medida correctiva de suspensión inmediata y provisional.

La Inspección de Policía de La Calera procedió a notificar al concesionario de la imposición de una medida preventiva de suspensión inmediata de actividades de intervención en relación con la Estación de Peaje. Dicha medida obedeció a la existencia de una fuente hídrica en la Unidad Funcional 3 (sector La Calera – Patios) y la consecuente orden de la Alcaldía del Municipio de La Calera de suspender de manera inmediata las intervenciones en dicho sector.

Solo hasta el 11 de abril de 2019 mediante Resolución N.º 0127, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR emitió concepto en el que señaló “*no existe nacimiento alguno, por ende, no se realiza ningún tipo de afectación al medio ambiente o a los recursos naturales*”, circunstancia por la cual se reactivaron las obras en el tramo de la Unidad Funcional 3 (sector La Calera – Patios).

De lo expuesto se acredita sin lugar a duda que la suspensión de las obras adelantadas por el concesionario se debió a una medida preventiva impuesta debido a la supuesta existencia de una fuente hídrica en la Unidad Funcional 3 (sector La Calera – Patios), circunstancia que se encuentra fuera del rango de previsibilidad que arrojan los estudios que amparaban el contrato de concesión por lo que no podía ser previsible para el concesionario y mucho menos para la ANI.

En este sentido, no existe prueba alguna que acredite los supuestos de hecho invocados con la demanda de los que se pueda derivar responsabilidad para la Agencia, por cuanto no se acreditó que de su comportamiento activo o pasivo se hubieran causado los perjuicios alegados por la parte demandante.

Lo anterior con fundamento en que la supuesta “tardanza” o “retraso” a que se refiere la parte accionante tiene razones técnico ambientales que se escapan del manejo y control de las partes que suscribieron el contrato de concesión, aunado que no existe soporte de que los supuestos perjuicios derivados obedezcan exclusivamente a la ejecución de las obras del proyecto de infraestructura vial.



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

Respecto a la importancia de establecer la causa determinante para la producción del daño, el Consejo de Estado ha concluido que no todas las acciones que anteceden a la producción del daño son causas de este y que lo relevante es identificar cuál acción fue la causa determinante, principal y eficiente del hecho dañoso⁷.

3. No se acreditaron que los supuestos perjuicios estuvieran relacionados exclusivamente con la ejecución de las obras del proyecto de infraestructura.

En el presente caso la parte accionante pretende relacionar la supuesta pérdida de ingresos y eventuales cierres de sus establecimientos de comercio con las fechas en que se ejecutó el proyecto de infraestructura vial. Sin embargo, el dictamen que intenta acreditar esta circunstancia tiene serias falencias que se detallan a continuación:

El perito no revisó la documentación contractual que respalda la ejecución del proyecto de infraestructura vial para conocer el fundamento y las razones que obedecieron la implementación del cronograma de obra, los cambios derivados en las fechas de ejecución y la declaratoria de eventos eximentes de responsabilidad propia de los contratos de concesión, aun cuando señaló que en el año 2013 fue contratista de la Agencia Nacional de Infraestructura y ejecutó labores como asesor para el análisis de varios componentes de algunos proyectos concesionados.

El perito reconoció en la audiencia que la información principal a la que acudió fue el dicho del apoderado de la parte accionante y de cada uno de los demandantes por lo que es evidente que los hechos y circunstancias de tiempo, modo y lugar no son objetivos ni neutrales. Tan es así que el perito aceptó que las afirmaciones sobre reducción vehicular en el tramo vial y los largos periodos de espera a que hace referencia no fueron corroboradas de otras formas sino sólo con las afirmaciones de los demandantes.

⁷ “Es importante resaltar que no todas las acciones que anteceden a la producción del daño son causas directas del mismo, como se plantea en la teoría de la equivalencia de las condiciones, es un sin sentido otorgarle igual importancia a cada hecho previo a su producción, lo relevante es identificar cuál acción fue la causa determinante, principal y eficiente del hecho dañoso, de lo contrario, se llegaría al absurdo de que la consecuencia o daño, sería la sumatoria de todos los antecedentes, haciendo un retorno al infinito.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de abril de 2012, expediente 22.981.



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

El perito aceptó que la revisión del muestreo de restaurantes no incluyó establecimientos ubicados en el mismo sector de la vía donde se ejecutaron las obras del contrato de concesión aun cuando según sus conclusiones, la causa de los supuestos perjuicios se deriva exclusivamente de la ejecución del proyecto de infraestructura vial.

Asimismo, el perito indicó que el muestreo de los restaurantes analizados y la comparación realizada incluyó establecimientos con trayectoria y creación de hace varios años a diferencia de los restaurantes de los demandantes que fueron creados en los años 2016 y 2017. Y cuando se le preguntó si era posible que los ingresos y gastos de los establecimientos se afectaran dependiendo de su trayectoria y creación indicó que no lo sabía, desconociendo que los factores de tiempo, reconocimiento, arraigo y reputación no fueran relevantes para un negocio comercial.

Finalmente, el perito admitió que la disminución de los ingresos en los establecimientos de comercio puede obedecer a varios factores, pero en su peritaje sólo identifica como causa exclusiva la ejecución del proyecto de infraestructura vial.

4. Inexistencia de solidaridad frente a las conductas de los particulares.

Esta Agencia reitera que el artículo 140 del CPACA presenta una regulación particular frente a la responsabilidad estatal cuando concurre un sujeto particular o privado. En efecto, en el inciso final de la normativa invocada se indica expresamente lo siguiente:

“En todos los casos en los que en la causación 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”.

Conforme la normativa anterior, en los eventos en los que el daño es causado por un particular y concurre también una entidad estatal, es indispensable que el juez administrativo diferencie la proporción de condena, con base en la incidencia o causación del daño dependiendo de la actividad u omisión del particular, -en este caso el concesionario- y de la administración, sin que pueda pensarse que el Estado deba asumir solidariamente la responsabilidad del particular.



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **CCRAD_S**
CBRAD_S
Fecha: **CCF_RAD_S**

IV. SOLICITUD

Por los argumentos facticos y jurídicos plasmados en precedencia, y los hechos acreditados dentro del proceso, respetuosamente solicito al Honorable Despacho negar las súplicas de la demanda.

V. NOTIFICACIONES

La suscrita apoderada recibirá notificaciones en la dirección para notificaciones judiciales de la entidad buzonjudicial@ani.gov.co y en la cuenta de correo electrónico institucional jvega@ani.gov.co

Atentamente,

Johana Gisselle Vega Arenas
C.C. No. 52.454.977 de Bogotá
T.P. No. 121.444 del C.S.J.