

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Bogotá, D.C.,

Señores

**JUZGADO VEINTITRÉS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

[memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E.S.D.

Ref. **Medio de control:** Reparación directa  
**Radicado:** 05001333302320230044600  
**Demandantes:** Yadurmis Mariana Palacios Rangel y otros  
**Demandados:** Agencia Nacional de Infraestructura y otros

Asunto: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**Luis Fernando Zúñiga López**, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderado especial de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), conforme al poder que adjunto, mediante el presente escrito procedo a contestar la demanda en el proceso de la referencia en los siguientes términos:

**I. RESPECTO DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**

La Agencia Nacional de Infraestructura (en adelante la ANI) es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte y tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá DC, según los artículos 1° y 2° del Decreto 4165 de 2011. La ANI se identifica con el NIT. 830125996-9.

La Agencia Nacional de Infraestructura está representada legalmente por su presidenta encargada: doctora **Carolina Jackeline Barbanti Mansilla**.

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

## II. RESPECTO DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Desde ahora, señalo que me opongo a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones elevadas por la parte demandante en la demanda, al considerar que las mismas carecen de fundamento jurídico, fáctico y probatorio que permita concluir que en el presente caso la Agencia Nacional de Infraestructura haya causado alguno de los perjuicios y daños alegados por la parte demandante y, por ende, la ANI no está llamada a responder por los mismos en el hipotético caso de que se llegaren a probar. Lo anterior, de conformidad con los argumentos y las excepciones que se propondrán a continuación.

## III. RESPECTO DE LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE LA CONTESTACIÓN

1. El artículo 172 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece que de la demanda se correrá traslado a la demandada por el término de 30 días, contados a partir de la notificación de la demanda.

El artículo 199 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021) de la Ley 1437 de 2011 consagra que el auto admisorio de la demanda se notificará personalmente a los representantes legales (o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones) de las entidades públicas mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales y que el traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

El artículo 205 (modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021) de la Ley 1437 de 2011 consagra que la notificación electrónica de las providencias se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

2. En el presente caso, el auto del 01 de noviembre de 2023 mediante el cual se dispuso admitir la demanda, fue recibido en el buzón electrónico para

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

notificaciones judicial de la ANI (buzonjudicial@ani.gov.co) el día 20 de noviembre de 2023, razón por la cual los dos días a los que refiere el artículo 199 (modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021) del CPACA se agotaron los días 21 y 22 de noviembre de 2023 y, con ello, el término de traslado inició a correr el día 23 de noviembre de 2023 y va hasta el 26 de enero de 2024, pues no se cuentan los días de vacancia judicial entre el 20 de diciembre de 2023 y el 10 de enero de 2024, ambas fechas inclusive.

3. Por lo tanto, como esta contestación se radica dentro de dicho término de traslado entre las fechas ya mencionadas, la misma resulta ser presentada de manera oportuna.

#### IV. RESPECTO DE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

**Hecho primero:** A la ANI no le constan las circunstancias de tiempo, modo y lugar del accidente de tránsito mencionado en este hecho, toda vez que la ANI no es autoridad de tránsito y, por ende, la ANI no tiene por qué conocer del acaecimiento de un accidente de tránsito, por lo cual, esos presuntos hechos deberán ser objeto de prueba dentro del presente proceso.

**Hecho segundo:** A la ANI no le constan las circunstancias de tiempo, modo y lugar del accidente de tránsito mencionado en este hecho en que al parecer estuvieron involucrados el vehículo de placas STZ 241 y la motocicleta de placas SKJ 34F ni cuál sería la causa de ocurrencia del mismo, toda vez que la ANI no es autoridad de tránsito y, por ende, la ANI no tiene por qué conocer del acaecimiento de un accidente de tránsito, por lo cual, esos presuntos hechos deberán ser objeto de prueba dentro del presente proceso.

**Hecho tercero:** A la ANI no le constan las circunstancias de tiempo, modo y lugar del accidente de tránsito mencionado en este hecho en que al parecer estuvieron involucrados el vehículo de placas STZ 241 y la motocicleta de placas SKJ 34F ni cuál sería la causa de ocurrencia del mismo, toda vez que la ANI no es autoridad de tránsito y, por ende, la



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

### 3.2 Alcance del Proyecto

- (a) De conformidad con el Objeto del Contrato dispuesto en la Parte General de este Contrato el Alcance del Contrato corresponde a la elaboración de los estudios de trazado y diseño Geométrico y los Estudios de Detalle, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión del Proyecto "Concesión Vías del Nus", de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y demás apéndices del Contrato.

**Hecho sexto:** A la ANI no le consta si para el momento del accidente el señor HERNEY OCAMPO GARCÍA era el propietario del vehículo de placas STZ 241, toda vez que esos son asuntos que forman parte de la vida privada del señor HERNEY OCAMPO GARCÍA y, por ende, la ANI no tiene por qué conocerlos, por lo cual, esos presuntos hechos deberán ser objeto de prueba dentro del presente proceso.

**Hecho séptimo:** A la ANI no le consta si para el 24 de agosto de 2021 JOSÉ ÁNGEL CORDERO FRANCO cumpliría 26 años de edad ni si para ese entonces él tenía como compañera permanente a YADURMIS MARIANA PALACIOS RANGEL ni cuánto tiempo al parecer convivieron ellos ni cuál fue su último municipio de residencia, toda vez que esos son asuntos que forman parte de la vida privada de JOSÉ ÁNGEL CORDERO FRANCO y de YADURMIS MARIANA PALACIOS RANGEL y, por ende, la ANI no tiene por qué conocerlos, por lo cual, esos presuntos hechos deberán ser objeto de prueba dentro del presente proceso.

**Hecho octavo:** A la ANI no le consta si JOSÉ ÁNGEL CORDERO FRANCO laboraba ni en qué ni si él tenía ingresos mensuales ni en qué cuantía ni a qué los destinaba ni cuál era su esperanza de vida, toda vez que esos son asuntos que forman parte de la vida privada de JOSÉ ÁNGEL CORDERO FRANCO y, por ende, la ANI no tiene por qué conocerlos, por lo cual, esos presuntos hechos deberán ser objeto de prueba dentro del presente proceso.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

## **1. Respeto de la Agencia Nacional de Infraestructura, antes INCO**

Según reza el Decreto 4165 de 2011, por medio del cual el Gobierno Nacional cambió la naturaleza jurídica y la denominación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y fijó otras disposiciones, la Agencia Nacional de Infraestructura es una Agencia Nacional Estatal de Naturaleza Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte y su objeto y funciones generales fueron definidas en los siguientes términos por el mencionado decreto:

*“ARTÍCULO 3o. OBJETO. Como consecuencia del cambio de naturaleza, **la Agencia Nacional de Infraestructura, tendrá por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos** y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional respecto de infraestructuras semejantes a las enunciadas en este artículo, dentro del respeto a las normas que regulan la distribución de funciones y competencias y su asignación.*

*ARTÍCULO 4o. FUNCIONES GENERALES. Como consecuencia del cambio de naturaleza, **son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:***

*1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.*



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

8. Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (Conpes).

9. Coordinar y gestionar, directa o indirectamente, la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.

10. Adelantar los procesos de expropiación administrativa o instaurar las acciones judiciales para la expropiación, cuando no sea posible la enajenación voluntaria de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos a su cargo.

11. Identificar, analizar y valorar los riesgos de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo e incorporar en todos los contratos de concesión y sus modificaciones las reglas de distribución de riesgos de forma que sea explícita la asunción de riesgos de cada una de las partes.

12. Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.

13. Controlar la evolución de las variables relacionadas con las garantías otorgadas por la Nación durante la vigencia de los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a cargo de la entidad, y calcular y actualizar los pasivos contingentes, si hubiere lugar a ello, para cubrir dichas garantías, de acuerdo con las normas legales vigentes y los lineamientos impartidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



**Para contestar cite:**  
Radicado ANI No.: **CCRAD\_S**  
CBRAD\_S  
Fecha: **CCF\_RAD\_S**

*realización de estudios o la estructuración de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada o la prestación de servicios de consultoría.*

*21. Las demás funciones que se le asignen de conformidad con lo establecido en la ley.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Como se observa, las funciones de la Agencia Nacional de Infraestructura se limitan a 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.

Las labores que desarrolla la Agencia Nacional de Infraestructura frente a cada corredor vial concesionado son las funciones que específicamente tiene asignadas normativamente en el decreto 4165 de 2011 y demás normas vigentes y concordantes, en virtud del principio de legalidad, así como de conformidad con lo establecido en el correspondiente contrato de concesión, que constituye ley para las partes, y donde se distribuyen las obligaciones entre las partes.

Con relación al principio de legalidad, el cual debe guiar el actuar de las autoridades estatales como lo es la ANI, cabe acotar que la Constitución Política consagra lo siguiente en sus artículos 6 y 121:

“ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” (subrayado por fuera del original)

“ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”

Es decir, que según la norma jurídica suprema de nuestro ordenamiento las autoridades públicas (como lo es la ANI) deben ceñirse a cumplir las funciones que les asigna estrictamente el ordenamiento jurídico y no otras

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

distintas, por lo cual, la ANI se limita (en aplicación al principio de legalidad) a desarrollar su objeto y las funciones generales que le asigna el Decreto 4165 de 2011 (norma que la crea) en concordancia con las demás normas jurídicas que expresamente le asignen otras funciones.

## **2. Respetto del Contrato Estatal de Concesión**

En términos económicos, una concesión es el otorgamiento temporal del derecho de explotación a su propia cuenta y riesgo de unos bienes y servicios públicos por parte del Estado a un particular o privado, con el fin de ejecutar una obra o prestar un servicio con cargo a su patrimonio.

De acuerdo con el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos de concesión, son:

*"(...) 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, 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 constituirse 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 contratación que las partes acuerden".*

Esta particularidad tiene connotaciones trascendentales en lo referente a la responsabilidad que puede generarse en desarrollo de este contrato público y en las obligaciones que se generan con su suscripción, ya que la distribución del riesgo, es muy diferente al común de los contratos, especialmente a los contratos de obra, pues en virtud de la naturaleza de las concesiones, el concesionario tiene plena autonomía en su ejecución y operación, por lo que en el presente caso se debe evaluar en debida

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

forma el contrato de concesión y la asunción de riesgos y responsabilidades que atañen a este contrato estatal; además, es importante resaltar que no puede ser evaluado como los demás contratos para tratar de asignar indiscriminadamente la responsabilidad a la administración pública.

Así mismo, la Ley 105 de 1993 *"por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"* regula específicamente el contrato de concesión de obra de infraestructura de transporte. En efecto, el artículo 30 de la mencionada ley dispone:

*"ARTÍCULO 30. DEL CONTRATO DE CONCESIÓN. La Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.*

*Para la recuperación de la inversión, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula para las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.*

*La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la Entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.*

*En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura Distrital o Municipal de transporte.*

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*PARÁGRAFO 1o. Los Municipios, los Departamentos, los Distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.*

*PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere en inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4o. del artículo 44 y el inciso 2o. del artículo 45 de la citada Ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.*

*PARÁGRAFO 3o. Bajo el esquema de Concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retomo al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión."*

De lo expuesto se concluye que el contrato de concesión tiene ciertas particularidades trascendentales en lo referente a la responsabilidad que puede generarse en desarrollo de este contrato público y en las obligaciones que se generan con su suscripción, ya que la distribución del riesgo es muy diferente al común de los contratos, especialmente a los contratos de obra, pues en virtud de la naturaleza de las concesiones, el concesionario tiene plena autonomía en su ejecución y operación.

Adicionalmente a lo expuesto, en virtud de la Ley 1508 de 2012, en la actualidad encontramos los **CONTRATOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA (APP)** definidos como "todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales decidan hacer uso de los instrumentos establecidos en la presente ley, mediante los cuales encargan a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura”.*

Con la expedición de la Ley 1508 de 2012, se incorporan cambios importantes para el desarrollo de la infraestructura, toda vez que las retribuciones con recursos del Estado se condicionan a la disponibilidad, al nivel de servicio y a los estándares de calidad fijados en el contrato. En este sentido, el socio privado deberá financiar la construcción de la infraestructura, hasta tanto se culmine cada una de las unidades funcionales en las que se divide el proyecto. Lo anterior, busca alinear incentivos para que el privado construya rápidamente y en esta medida tenga el derecho de percibir su retribución.<sup>1</sup>

Lo anterior, a la luz de la ponderación que debiera hacer el Honorable Despacho al momento de proferir fallo en la presente demanda.

### **3. Respetto del contrato de concesión 001 de 2016.**

El 25 de enero de 2016, la Agencia Nacional de Infraestructura (como concedente) y Concesión Vías del Nus SAS (como concesionario) suscribieron el contrato de concesión 001 de 2016, cuyo objeto fue:

#### 2.1 Objeto

El presente Contrato de concesión bajo un esquema de asociación público privada de Iniciativa Privada en los términos de la Ley 1508 de 2012, tiene por objeto 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. El alcance físico del Proyecto se describe en la Parte Especial y en el Apéndice Técnico 1.

En la parte especial de dicho contrato se lee lo siguiente en relación con su alcance:

---

<sup>1</sup> Conpes 3760 de 2013

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

### 3.2 Alcance del Proyecto

- (a) De conformidad con el Objeto del Contrato dispuesto en la Parte General de este Contrato el Alcance del Contrato corresponde a la elaboración de los estudios de trazado y diseño Geométrico y los Estudios de Detalle, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión del Proyecto "Concesión Vías del Nus", de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y demás apéndices del Contrato.

Por la naturaleza legal del contrato de concesión (así como por lo pactado en sus partes general, especial y en sus apéndices técnicos 1 y 2) es claro que se encuentran en cabeza del concesionario, entre otras obligaciones, las de construcción, mantenimiento, seguridad vial y señalización.

Con relación a la señalización y a la seguridad vial en las vías que forman parte del proyecto Concesión Vías del Nus se pactó lo siguiente en el apéndice técnico 2 "CONDICIONES PARA LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO", el cual forma parte del contrato de concesión 001 de 2016:

#### 3.1.5.Seguridad Vial

Se trata de la obligación que asume el Concesionario para realizar todas las acciones necesarias para reducir los índices de accidentalidad de la(s) vía(s), tanto en número como en gravedad. Esta obligación deberá cumplirse durante toda la vigencia del Contrato de Concesión a través de actuaciones preventivas que permitan mejorar la seguridad de la(s) vía(s), para lo cual el Concesionario actuará sobre su estado de conservación, sobre su geometría y su señalización. (Suministro e instalación de los dispositivos de seguridad vial, demarcación horizontal y señalización vertical retroreflectiva con tecnología prismática tipo IX, de acuerdo con las especificaciones indicadas en el Apéndice Técnico 3),, así como en la promoción de actitudes de manejo preventivo y seguro, teniendo en cuenta la relación de la vía con las comunidades aledañas a los pasos urbanos y demás asentamientos poblacionales, de acuerdo con lo que se defina en el SGSV (Sistema de Gestión de Seguridad Vial).

[...]

Para contestar cite:  
 Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
 CBRAD\_S  
 Fecha: CCF\_RAD\_S

### 3.3.7.Seguridad Vial

El Concesionario será responsable de procurar por la mejora en las condiciones de seguridad vial, sin perjuicio de su obligación de cumplir con los Indicadores que para la seguridad vial se definen en el Apéndice 4.

Serán Indicadores aplicables a la seguridad vial:

*Tabla 6. Indicadores Aplicables a la Seguridad Vial*

Identificador	Indicador
O1	Indice de Mortalidad

El Concesionario deberá realizar las actividades de Operación necesarias para cumplir con lo estipulado en esta Sección y la normativa vigente.

Será obligación del Concesionario realizar las acciones necesarias para reducir los índices de accidentalidad de la(s) vía(s) y gestionar el riesgo evidenciando aquellos peligros que podrían convertirse en generadores de accidentes al activarse algún detonante dentro de la infraestructura o por el comportamiento de los usuarios, para lo cual incorporará un análisis de seguridad vial al momento de desarrollar sus Estudios de Detalle, de tal manera que los Estudios de Detalle incorporen mejoras en la vía orientadas al incremento de la seguridad vial. La ejecución de estas mejoras será parte de las Intervenciones, y por lo tanto, será ejecutada a entero costo y riesgo del Concesionario.

En todo caso, el Concesionario propenderá permanentemente por mejorar la seguridad vial, para lo cual dará cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Contrato y en las Especificaciones Técnicas.

[...]

El Concesionario deberá asegurar, durante toda la vigencia del Contrato y en todo momento, con los Índices de Estándares de Calidad del Apéndice Técnico 4, tanto de la señalización horizontal como de la señalización vertical, cumpliendo con las normas vigentes, incluyendo sin limitación al Manual de Señalización Vial del Ministerio de Transporte última versión según se modifique o adicione de tiempo en tiempo y con otras normas referidas a materiales utilizados, reflectividad y limpieza.

Será obligación del Concesionario incluir en su Manual de Operación, a su cuenta y riesgo, un “Programa de Señalización y Manejo de Tránsito” para evitar -o minimizar, en lo posible- las afectaciones que puedan causarse durante la ejecución de las Obras de Mantenimiento Ordinario, Extraordinario o de Emergencia, sobre el tránsito de la(s) vía(s) o sobre otras vías públicas que deba utilizar para acceder a la(s) vía(s) objeto de las obras. Del mismo modo, el Concesionario debe presentar a la Interventoría un estudio de señalización temporal como parte de los estudios que entregue cada vez que realice Obras de Mantenimiento Ordinario, Extraordinario o de Emergencia que supongan nuevos elementos en la(s) vía(s).

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

[...]

Todo contrato es ley para las partes (según el artículo 1602 del Código Civil), por lo tanto, debido al alcance del contrato de concesión ya mencionado es improcedente pretender atribuirle responsabilidad a la ANI por la ejecución de actividades del concesionario Concesión Vías del Nus SAS en el marco de obligaciones contractuales que quedaron a cargo de este (intervención, construcción, seguridad vial y señalización) y no de la autoridad concedente.

Adicional a lo anterior, es preciso resaltar que en las obligaciones señaladas en el mencionado contrato de concesión, se establece que el concesionario es el responsable de las acciones tendientes al cabal cumplimiento del contrato, todo lo cual realiza en su propio y exclusivo nombre y por su propia cuenta y riesgo, sin que la entidad contratante adquiera responsabilidad alguna por dichos actos, por daños o perjuicios que causen los mismos, pues la ANI, se insiste, **no es la ejecutora material de dicho proyecto vial**, ni el concesionario desarrolla tales actividades en nombre de esta entidad.

Esta particularidad tiene connotaciones trascendentales en lo referente a la responsabilidad extracontractual y en las obligaciones que se generan con su suscripción, ya que la distribución del riesgo es muy diferente al común de los contratos, en virtud de que, por su naturaleza, la concesión tiene plena autonomía e independencia en su ejecución y operación.

En esta medida, los presuntos daños que se puedan generar en desarrollo de la ejecución del contrato de concesión están asignados contractualmente al contratista concesionario, pues se prevé que el desarrollo del proyecto vial responde a la actividad exclusiva material del particular contratista. La entidad pública concedente no participa activamente en la construcción ni en la operación del proyecto, por lo que materialmente no realiza las labores de obra, ni de mantenimiento, ni de seguridad vial, ni de señalización de la vía.

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

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

## VI. EXCEPCIONES

Frente a las pretensiones de la parte demandante en el presente proceso judicial presento las siguientes excepciones:

### **Falta de legitimación en la causa por pasiva de la ANI.**

La legitimación es considerada como la potestad que tiene un sujeto jurídico para afirmar e invocar ser titular de un derecho subjetivo material e imputar la obligación a otro.

Bajo el entendimiento de este presupuesto, la doctrina nacional y la jurisprudencia han establecido que la legitimación en la causa se estructura bajo dos contenidos: a) la legitimación de hecho, entendida como la imputación básica que el demandante hace de considerarse en derecho al reconocimiento de las pretensiones demandadas y la imputación de obligación al sujeto demandado; y b) la legitimación material, que consiste en la demostración fáctica de que el demandante cuenta con interés concreto de solicitar las pretensiones y que en efecto el sujeto demandado tiene la virtualidad de comprometerse a responder por lo pedido.

Sobre la figura de la legitimación en la causa, el Consejo de Estado en sentencia del 31 de octubre de 2007, expediente 13.503, concluyó:

*"2.3.1. La legitimación en la causa en la jurisprudencia del Consejo de Estado.*

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*"Sea lo primero advertir, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que ésta, en los procesos ordinarios y según lo ha señalado la Sala, no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado.*

*"Adicionalmente, se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa<sup>2</sup>. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.*

*"Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala,*

*(...)*

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*"Lo anterior lleva a concluir que en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa, no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda. En consecuencia, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que esta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra<sup>3</sup>..."*

La legitimación en la causa por activa, entendida como de hecho y material como presupuesto para solicitar el amparo de un derecho sustancial, debe ser probada claramente por la parte que solicita la protección y decisión judicial, es decir, que la carga probatoria de quien acciona inicia en la demostración del derecho que le asiste para poder accionar y en la determinación clara del sujeto jurídico que deberá responder por sus solicitudes indemnizatorias.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452). En similar sentido y complementando lo dicho en el texto, se ha afirmado lo siguiente: "La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001); consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15352).

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

Como ya se demostró en líneas anteriores, en el marco del contrato de concesión N° 001 de 2016 ya mencionado las labores de intervención y/o construcción, seguridad vial y señalización son obligaciones y responsabilidades a cargo del concesionario Concesión Vías del Nus SAS y no a cargo del concedente Agencia Nacional de Infraestructura.

Según la parte demandante las demandadas incumplieron con su deber de realizar una vigilancia y mantenimiento adecuado del separador abierto que sirvió de paso para el vehículo de placas STZ 241 con el cual colisionó la motocicleta de placas SKJ 34F y, además, menciona la parte demandante en el acápite de hechos de su demanda que el conductor del vehículo de placas STZ 241 realizó un giro imprudente.

No sobra añadir, que dentro de las funciones generales y objeto de la Agencia Nacional de Infraestructura conforme lo establecido en el Decreto 4165 de 2011, no se encuentra de manera expresa e inequívoca la construcción de las vías ni su mantenimiento ni su señalización ni las labores de seguridad vial en las mismas, 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 construye, mantiene, señala y realiza las acciones encaminadas a garantizar la seguridad vial y a disminuir los índices de accidentalidad.

En este orden de ideas y por lo expuesto, se reitera que la ANI no debe ser el sujeto pasivo de las pretensiones de la parte demandante y, por lo tanto, se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a la ANI y la cual solicito al Despacho declarar.

### **Falta de acreditación del daño antijurídico imputable a la ANI.**

La Constitución Política consagra la cláusula general de responsabilidad del Estado en los siguientes términos:

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

*"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".*

En desarrollo de este precepto constitucional, la jurisprudencia ha sido consistente en requerir la prueba de los dos elementos de la responsabilidad al Estado: el daño y la imputación. En efecto, en sentencia del 9 de mayo de 2011 en el expediente 19.829, la Sección Tercera del Consejo de Estado, afirmó:

*"Así las cosas, para la Sala el mínimo esfuerzo que corría a cargo de la parte actora consistía en establecer el vínculo fáctico o material entre la participación de la entidad demandada y el daño antijurídico, es decir, se aprecia una falta de diligencia y acuciosidad probatoria, como quiera que el artículo 177 del C.P.C. impone al demandante la acreditación de los supuestos de hecho en que fundamenta sus pretensiones, circunstancia que en el caso concreto no acaeció, ya que existe absoluta incertidumbre sobre el devenir de los acontecimientos (...) En consecuencia, dadas las falencias probatorias que circundan la controversia la Sala queda relevada de analizar el título jurídico aplicable en este tipo de situaciones, ya que la más elemental exigencia era establecer el vínculo existente entre el daño antijurídico y el comportamiento de la entidad demandada, lo que no ocurrió en el sub lite."*

Cabe resaltar que la parte demandante en su demanda imputa responsabilidad a la ANI por supuestamente incumplir con su deber de realizar una vigilancia y mantenimiento adecuado del separador abierto que sirvió de paso para el vehículo donde ocurre el accidente.

Sin embargo, no puede haber una presunta falla del servicio imputable a la ANI en el presente asunto porque esta no tiene dentro de sus funciones la señalización de las vías ni la realización de labores de seguridad vial ni de vigilar o mantener separadores viales, además, la ANI no es la ejecutora directa y material del proyecto objeto del contrato de concesión N° 001 de 2016 dentro de cuyo trazado se encuentra el sector vial (unidad



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: **CCRAD\_S**  
CBRAD\_S  
Fecha: **CCF\_RAD\_S**

No. A 001338290

8. CONDUCTORES, VEHÍCULOS Y PROPIETARIOS										VEHÍCULO 2		
8.1 CONDUCTOR			APELLIDOS Y NOMBRES		DOC	IDENTIFICACIÓN No.	NACIONALIDAD	FECHA DE NACIMIENTO	SEXO	GRAVEDAD		
			Cordero Franco Jose Angel		CC	24.134.634	Venezolano	24/08/95	M	F	MUERTO	<input type="checkbox"/>
			DIRECCIÓN DE DOMICILIO		CIUDAD	TELÉFONO	SE PRACTICÓ EXAMEN	SI	NO	HERIDO	<input type="checkbox"/>	
			Cra 5B # 6B-52		Bello	317267556	SI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	
PORTA LICENCIA			LICENCIA DE CONDUCCIÓN No.	CATEGORÍA	RESTRICCIÓN	EXP	VEH	CÓDIGO OF. TRÁNSITO	CHALECO	CASCO	CINTURÓN	
<input checked="" type="checkbox"/>									<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
HOSPITAL, CLÍNICA O SITIO DE ATENCIÓN			DESCRIPCIÓN DE LESIONES									
8.2 VEHÍCULO												
PLACA	PLACA RENOVOLUET/SEMI	NACIONALIDAD	MARCA	LINEA	COLOR	MODELO	CARROCERÍA	TÓN	PASAJEROS	LICENCIA DE TRANS No.		
OK534F		COLOMBIANO <input checked="" type="checkbox"/>	Dacia	CT100	Blanco	2011			2	10022628171		
EMPRESA			MATRÍCULA EN:	INMOVILIZADO EN:		TARJETA DE REGISTRO No.						
			Subaneta	Pates Tránsito								
NIT			A DISPOSICIÓN DE:									
			Fiscalía									
REV. TEC. MEC	SI	NO	No.	CANTIDAD ACOMPAÑANTES O PASAJEROS EN EL MOMENTO DEL ACCIDENTE:								
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		1								
PORTA SOAT			PÓLIZA No.	ASEGURADORA				VENCIMIENTO				
<input checked="" type="checkbox"/>			80677774601946889	Seguros Mundial				29/03/22				
PORTA SEG. RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL			SI	NO	VENCIMIENTO	PORTA SEG. RESP. EXTRA CONTRACTUAL		SI	NO	VENCIMIENTO		
<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
No.	ASEGURADORA			DÍA	MES	AÑO	No.	ASEGURADORA		DÍA	MES	AÑO

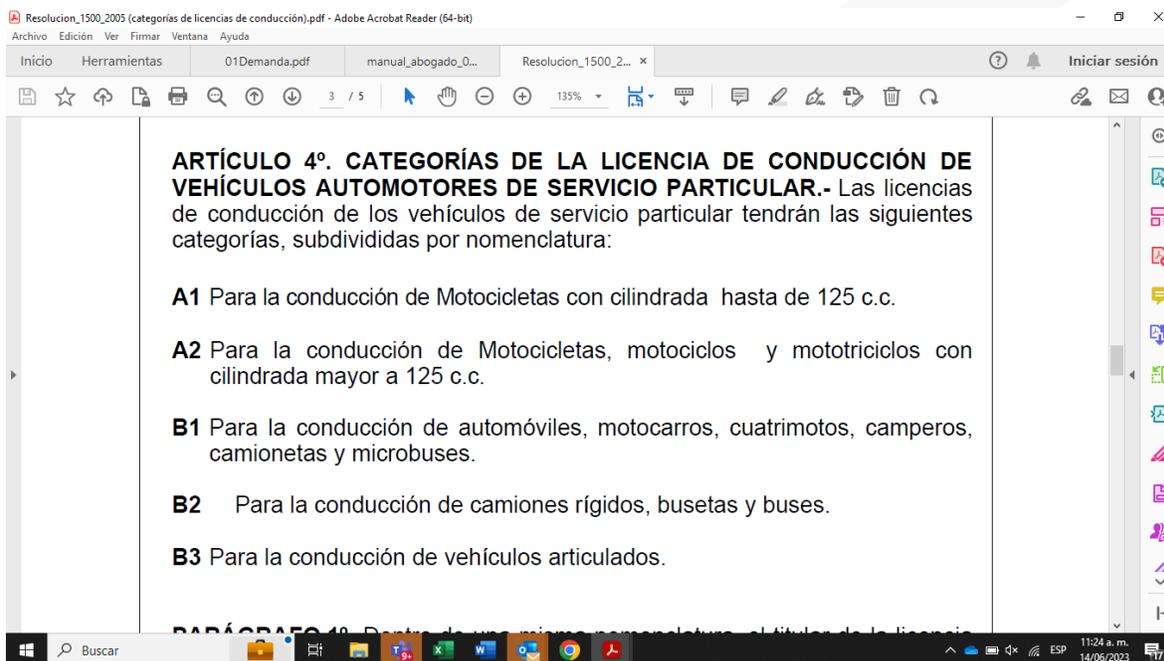
Los artículos 18 y 20 de la Ley 769 de 2002 consagran lo siguiente:  
“ARTÍCULO 18. FACULTAD DEL TITULAR. <Artículo modificado por el artículo 195 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La licencia de conducción habilitará a su titular para conducir vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca la reglamentación que adopte el Ministerio de Transporte, estipulando claramente si se trata de un conductor de servicio público o particular.

[...]

ARTÍCULO 20. El Ministerio de Transporte definirá mediante resolución las categorías de licencias de conducción y recategorizaciones, lo mismo que las restricciones especiales que deben tenerse en cuenta para la expedición de las licencias según cada categoría. (subrayado por fuera del original).

A su vez la Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte “*Por la cual se reglamentan las categorías de la Licencia de Conducción, de conformidad con el Artículo 20 de la Ley 769 de 2002*” consagra en su artículo 4° consagra que las categorías de licencias de conducción A1 y A2 son las que habilitan para la conducción de motocicletas:

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: **CCRAD\_S**  
                                  **CBRAD\_S**  
Fecha: **CCF\_RAD\_S**



Además, según el literal D.1 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 constituye una infracción a las normas de tránsito sancionable con multa el guiar un vehículo sin haber obtenido la licencia de conducción correspondiente.

Es decir, que las normas de tránsito obligan a contar con licencia de conducción (en la categoría correspondiente A1 o A2) para poder conducir una motocicleta.

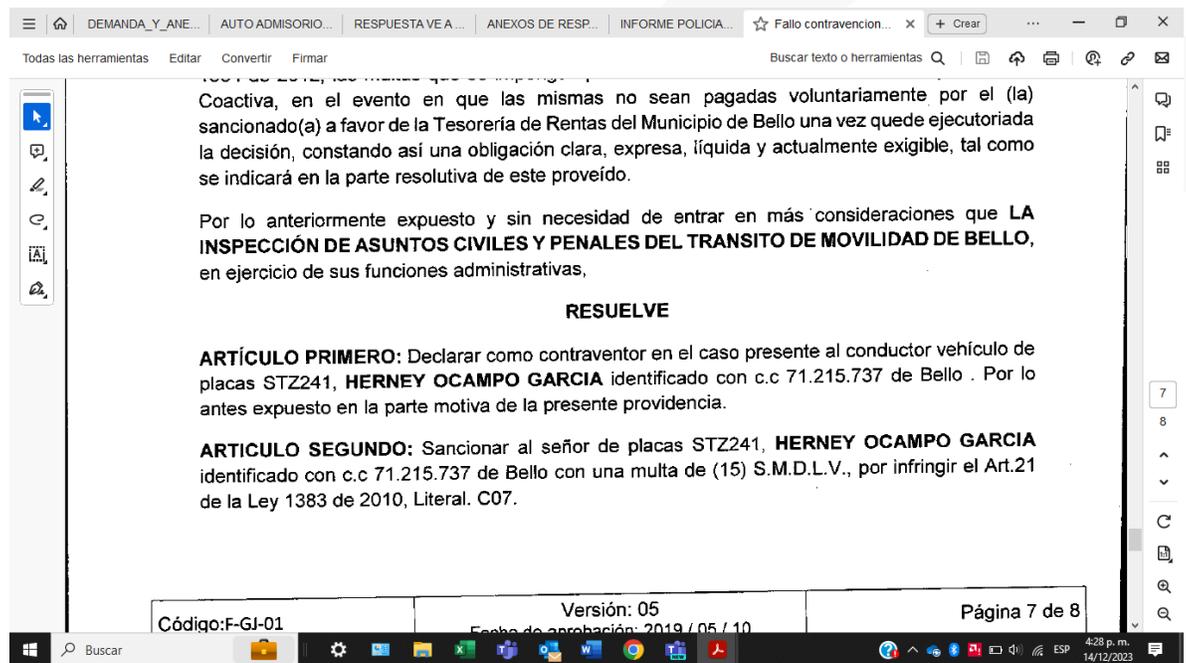
La parte demandante no aporta con su demanda copia de la licencia de conducción de JOSÉ ÁNGEL CODERO FRANCO, es decir, la parte demandante no demuestra (lo cual es su deber en virtud del principio *onus probandi*) que JOSÉ ÁNGEL CODERO FRANCO contaba para el 12 de octubre de 2021 con la licencia de conducción respectiva para conducir motocicleta, lo cual es un indicio claro que de él carecía de tal licencia y, por ende, no estaba habilitado para conducir motocicleta en ese entonces.





**Para contestar cite:**  
Radicado ANI No.: **CCRAD\_S**  
**CBRAD\_S**  
Fecha: **CCF\_RAD\_S**

[...]



Coactiva, en el evento en que las mismas no sean pagadas voluntariamente por el (la) sancionado(a) a favor de la Tesorería de Rentas del Municipio de Bello una vez quede ejecutoriada la decisión, constando así una obligación clara, expresa, líquida y actualmente exigible, tal como se indicará en la parte resolutive de este proveído.

Por lo anteriormente expuesto y sin necesidad de entrar en más consideraciones que **LA INSPECCIÓN DE ASUNTOS CIVILES Y PENALES DEL TRANSITO DE MOVILIDAD DE BELLO**, en ejercicio de sus funciones administrativas,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar como contraventor en el caso presente al conductor vehículo de placas STZ241, **HERNEY OCAMPO GARCIA** identificado con c.c 71.215.737 de Bello . Por lo antes expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**ARTICULO SEGUNDO:** Sancionar al señor de placas STZ241, **HERNEY OCAMPO GARCIA** identificado con c.c 71.215.737 de Bello con una multa de (15) S.M.D.L.V., por infringir el Art.21 de la Ley 1383 de 2010, Literal. C07.

Código: F-GJ-01      Versión: 05      Fecha de aprobación: 2019 / 05 / 10      Página 7 de 8

Es decir, que al realizar **HERNEY OCAMPO GARCÍA** (como conductor del vehículo de placas STZ 241) un giro prohibido el 12 de octubre de 2021 fue el causante con su imprudencia de la muerte de **JOSÉ ÁNGEL CODERO FRANCO** como resultado del accidente de tránsito en que se vieron involucrados el vehículo de placas STZ 241 y la motocicleta de placas SKJ 34F.

Si **HERNEY OCAMPO GARCÍA** no hubiera realizado ese giro prohibido, la motocicleta conducida por **JOSÉ ÁNGEL CODERO FRANCO** no hubiera colisionado con el vehículo de placas STZ 241 y, en consecuencia, **JOSÉ ÁNGEL CODERO FRANCO** no hubiera muerto.

Cabe resaltar que la ANI no es autoridad de tránsito y, por ello, le resulta imprevisible e irresistible evitar que un conductor (como **HERNEY OCAMPO GARCÍA**) tome voluntariamente la decisión imprudente y desatinada de

Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

realizar un giro prohibido en una de las vías objeto de uno de los contratos de concesión por la ANI como concedente.

### **Inexistencia de solidaridad frente a las conductas de los particulares.**

Debe advertirse en este punto que la Ley 1437 de 2011 en su artículo 140 que define el medio de control de reparación directa, presenta una regulación particular frente a la responsabilidad Estatal, cuando concurre un sujeto particular o privado. En efecto, en el inciso final de la normatividad 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 normatividad 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–concesión y de la administración, sin que pueda pensarse que el Estado deba asumir solidariamente la responsabilidad del particular.

Por lo tanto, es del caso señalar que la Agencia Nacional de Infraestructura no puede responder por las pretensiones de la parte demandante, que, en el hipotético caso de prosperar y siempre y cuando se logre demostrar que los daños alegados se dieron como consecuencia de la ejecución del contrato de concesión N° 001 de 2016 y que la causa adecuada de los mismos fueron acciones u omisiones relacionadas con las labores de mantenimiento, seguridad vial y/o señalización, solo incumbirían al eventual actuar del concesionario Concesión Vías del Nus SAS en desarrollo de sus obligaciones contractuales.



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: CCRAD\_S  
CBRAD\_S  
Fecha: CCF\_RAD\_S

## VIII. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

En escritos separados se presentan llamamientos en garantía a:

- HDI Seguros S.A.
- Concesión Vías del Nus SAS.

Cabe acotar que la realización de tales llamamientos en garantía no constituye una aceptación de responsabilidad de la Agencia Nacional de Infraestructura respecto a los hechos contenidos en la demanda que dio inicio al presente proceso judicial.

## IX. SOLICITUD

De acuerdo con la narración de los anteriores argumentos de defensa, comedidamente solicito al despacho judicial, que previo el trámite legal correspondiente al proceso referenciado, efectué las siguientes o similares declaraciones:

1. Declarar probadas las excepciones de mérito propuestas en esta contestación.
2. Denegar las pretensiones de la demanda.
3. Condenar en costas a la parte demandante.

## X. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamento de derecho la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012, Decreto 4165 de 2011, Ley 105 de 1993, Ley 769 de 2002, Ley 1228 de 2008, Ley 1508 de 2012 y demás normas concordantes.

## XI. PRUEBAS

Solicito al Despacho Judicial que sean decretadas, admitidas y tenidas como pruebas los siguientes documentos que se adjuntan a la presente contestación:



