



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 27001-23-31-000-2010-00193-01 (58726)

Actor: YESSICA MURILLO GARCÍA Y OTROS

Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE - INVÍAS

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: DAÑO CAUSADO POR ACCIDENTE DE VEHÍCULOS, NAVES O AERONAVES – vehículo de servicio público que cae por un abismo / FALLA EN EL SERVICIO – falta de mantenimiento y señalización en la vía / ACCIÓN DE GRUPO - la integración del grupo y los efectos vinculantes de la sentencia / DERECHO DE EXCLUSIÓN - la sentencia proferida en la acción de grupo vincula a todos sus miembros, excepto i) cuando se solicita expresamente la exclusión del grupo en la oportunidad pertinente, ii) cuando habiendo participado en el proceso, se demuestre, en el término establecido, que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación y, iii) cuando la acción de carácter individual se hubiera interpuesto antes de la admisión de la acción de grupo / COSA JUZGADA - la cosa juzgada en la acción de grupo y su efecto en la acción de reparación directa / COSA JUZGADA - probada al existir identidad jurídica de partes, causa y objeto.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia proferida el 11 de noviembre de 2016, por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 3 de febrero de 2009, en la vía que de Medellín conduce al municipio de Quibdó, a la altura de la vereda “Santa Ana”, un vehículo de servicio público afiliado a la Sociedad Rápido Ochoa S.A., se encontró con un derrumbe que no estaba señalado y por tratar de esquivarlo se salió de la vía y cayó por un precipicio; como consecuencia de lo anterior, fallecieron 43 personas, entre ellas, el señor Jhon Freyler Becerra García.

Los demandantes pretenden que se declare la responsabilidad de las entidades demandadas, porque la obstrucción de la vía a causa de un deslizamiento de tierra, la carencia de seguridad y demarcación vial, la inestabilidad del terreno y la inexistencia de planes y programas para la realización de un proyecto vial acorde a las necesidades del sector, fueron determinantes en la producción del resultado lesivo.



II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 10 de septiembre de 2010 (fls. 1 a 17 c. 1), los señores Olegario Becerra Palacios, Ana Quitéria García Palacios, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad Yulitza Becerra García, Yazmina Becerra García y Yineth Becerra García; Jenny Patricia Rivas García, quien actúa en nombre propio y en representación de su hija menor de edad Deicy Gómez Rivas; Yessica Murillo García, Yeison Yesid Becerra García, Benedicto García Palacios, Rubén Darío García Palacios y Veneranda Ibargüen Palacios, por conducto de apoderado judicial (fls. 20 a 23 c. 1), interpusieron demanda en contra de la Nación-Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, para que mediante la acción de reparación directa se declarara su responsabilidad por la muerte del señor Jhon Freyler Becerra García, ocurrida el 3 de febrero de 2009, como consecuencia de un accidente de tránsito en la vía que de Medellín conduce a Quibdó.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitaron que se reconocieran las siguientes indemnizaciones:

1.- Por concepto de perjuicios morales

Se reclamó una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de los padres de la víctima, y cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de sus hermanos, sobrina y tíos.

2.- Por concepto de “daño a la vida de relación”

Se solicitó para los padres de la víctima, una suma equivalente a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno.

3.- Por concepto de perjuicios materiales

- Lucro cesante

Se pidió la suma de \$72'816.408 para la señora Ana Quitéria García Palacios, en su calidad de madre de la víctima.

- Daño emergente

Se deprecó el valor de los honorarios de abogado que equivalían al 30% del valor de la condena.

Como fundamento fáctico de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:



El 2 de febrero de 2009, el vehículo de servicio público de placas SYK-680, afiliado a la Sociedad Rápido Ochoa S.A, salió de Medellín hacia Quibdó.

El 3 de febrero de 2009, a las 01:00 a.m., a la altura del sector conocido como “Santa Ana”, el conductor perdió el control del automotor al tratar de esquivar un derrumbe que se encontraba en la carretera y que no contaba con señalización, por lo que el vehículo se volcó y cayó por un abismo, hasta quedar sumergido en el río Atrato.

Como consecuencia de lo anterior, al menos 43 personas perdieron la vida, entre ellas, el señor Jhon Freyler Becerra García, uno de los pasajeros del vehículo de servicio público siniestrado.

Según la demanda, el INVÍAS y el Ministerio de Transporte eran las entidades llamadas a responder por los perjuicios causados a los familiares de la víctima, con fundamento en el régimen de falla del servicio por omisión, porque el resultado lesivo se produjo por las deficiencias de la vía, debido a la falta de señalización, los deslizamientos constantes y la carencia de elementos básicos de seguridad y control.

2.- El trámite en primera instancia

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante providencia del 22 de septiembre de 2010, que se notificó en debida forma a las entidades demandadas y al Ministerio Público (fl. 175 c. 1).

El Ministerio de Transporte contestó oportunamente la demanda y argumentó que la vía donde ocurrió el accidente estaba a cargo del INVÍAS, a quien le correspondía la construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento, conservación, administración y operación de la carretera, por ser de orden nacional, de acuerdo con la distribución de competencias por jurisdicción territorial.

Sostuvo que la causa eficiente del siniestro vial obedeció al hecho de la naturaleza, por la ocurrencia de un deslizamiento de tierra que creó un montículo sobre la carretera, lo que produjo la maniobra imprudente e irresponsable del conductor del vehículo, al realizar un movimiento evasivo que ocasionó el volcamiento y la caída del bus a un precipicio.

En línea con lo anterior, formuló las excepciones de: *i)* falta de legitimación en la causa por pasiva, *ii)* caso fortuito y fuerza mayor producto de un hecho de la naturaleza y, *iii)* ausencia de título de imputación (fls. 188 a 200 c. 1).

El Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y sostuvo que no incumplió ninguna de las funciones a su



cargo, porque para la época en que ocurrió el siniestro se encontraban en ejecución diferentes contratos de mantenimiento y conservación de la vía “Quibdó -La Mansa”; sin embargo, se presentó un fuerte invierno que pudo dar lugar al desprendimiento de tierra, hecho que resultaba insuperable e imprevisible.

Propuso las excepciones de: *i)* fuerza mayor por la imprevisibilidad de los derrumbes y la época invernal y *ii)* el hecho de un tercero, por el actuar imprudente del conductor del vehículo de la empresa Rápido Ochoa, al transitar por la vía donde sucedió el accidente con sobrecupo, además de que presentaba cansancio, sueño, distracción y conducía con exceso de velocidad, a pesar de que conocía las condiciones de peligrosidad de la vía que transitaba.

Finalmente, puso en conocimiento la interposición de dos acciones de grupo con ocasión del mismo accidente, una por los afectados en contra de la Empresa de Transportes Rápido Ochoa S.A., ante el Juzgado Único Civil del Circuito de Quibdó, radicado 2009-00225 y, otra, ante el Juzgado 17 Administrativo de Medellín, interpuesta por los afectados en contra del INVÍAS y el Ministerio de Transporte, radicado 2009-00241-00, acciones que por su carácter indemnizatorio y de sentencia con efectos de cosa juzgada, daban lugar, a su juicio, a que se declarara la existencia de un “*pleito pendiente*” (fls 226 a 241 c. 2).

En escrito separado, el INVÍAS llamó en garantía los integrantes de la Unión Temporal Metrovías Corredores, constituida por la Sociedad Cass Constructores y Cia S.C.A., la Sociedad Constructora LHS S.A., la Compañía de Estudios e Interventorías S.A. y las personas naturales Luis Héctor y Carlos Alberto Solarte Solarte, con ocasión del contrato No. 1438 de 10 de septiembre de 2008, cuyo objeto era el mejoramiento y mantenimiento de algunas carreteras, entre ellas, la vía “Quibdó -La Mansa -Bolívar”, lugar donde ocurrió el referido accidente de tránsito (fls 1 a 5 c. 4).

El Tribunal Administrativo *a quo*, a través de auto de 16 de marzo del 2011, admitió el llamamiento en garantía formulado por INVÍAS (fl. 44 c. 4).

La Sociedad Cass Constructores y Cia. S.C.A. contestó la demanda y el llamamiento en garantía y en ese sentido manifestó que si bien el INVÍAS suscribió con la Unión Temporal Metrovías Corredores el contrato No. 1438 de 10 de septiembre de 2008, en el cual quedó incluido el tramo en el cual ocurrió el accidente, para el momento de los hechos, el convenio estaba apenas en la fase de diseño. Aclaró que la obligación de asegurar y garantizar la circulación vial surgía para el contratista a partir del momento en que se suscribió el acta de inicio de la obra y no con la orden de iniciación del contrato, pues eran dos momentos totalmente diferentes.



Propuso las excepciones denominadas i) *“Hecho exclusivo y determinante de un tercero y fuerza mayor, ii) Inexistencia del deber de responder por las actuaciones u omisiones de la entidad demandada, por inexistencia de obra pública en el lugar del accidente y por perfecto cumplimiento de las obligaciones del contrato”* y, iii) *“superposición de acciones judiciales e imposibilidad de coexistencia de múltiples acciones en procura de la indemnización de daños producidos por la misma causa”* (fls. 48 a 56 c. 4).

Por su parte, la Sociedad Ponce de León Asociados S.A. en Liquidación Judicial contestó el llamamiento en garantía y para tal efecto formuló las siguientes excepciones: i) ausencia de responsabilidad, porque para el momento de ocurrencia del accidente, el INVÍAS no había definido los tramos de la vía que se debían intervenir, ii) hecho y responsabilidad de un tercero, en consideración a que la transportadora Rápido Ochoa S.A. permitió el viaje con sobrecupo y autorizó que el conductor hiciera el recorrido en estado de cansancio, iii) inexistencia de nexo causal entre el daño y la actuación de la sociedad, porque no intervino en la producción del daño y, iv) atribución o imputación de responsabilidad al comportamiento realizado por la empresa transportadora, en razón a que infringió varias normas de tránsito (fls. 65 a 66 c. 8).

El 11 de diciembre de 2012, el tribunal de primera instancia abrió el proceso a pruebas y, mediante auto del 23 de septiembre de 2013, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente (fls. 447 a 450; 603 c. 2).

La parte demandante expresó que estaba demostrada la falla del servicio en la conservación y mantenimiento, porque la ausencia de seguridad y señalización en la vía y la inestabilidad del terreno, fueron determinantes en la producción del resultado lesivo (fls. 618 a 624 c. 3).

El INVÍAS alegó que la ausencia de señales que advirtieran de la presencia de un derrumbe no constituía un hecho relevante en la producción del accidente, como sí ocurría con las conductas imprudentes del conductor del vehículo, al desplazarse con sobrecupo, sueño, distracción y cansancio, lo cual disminuyó su capacidad de maniobra y reacción (fls. 605 a 614 c. 3).

El Ministerio de Transporte reiteró en su integridad los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (fls. 615 a 617 c. 3).

En su concepto, el Ministerio Público refirió que las causas adecuadas del accidente consistieron en que no se inhabilitó la vía después de la ocurrencia del derrumbe, lo que hubiera impedido el accidente, así como la imprudencia del conductor del



bus, toda vez que conocía la inseguridad del sector; sin embargo, sometió a los pasajeros a un riesgo que hubiera podido evitar.

Explicó que solo se debía condenar al INVÍAS porque el mantenimiento de la carretera en la que ocurrió el accidente estaba a su cargo a través de sus contratistas; sin embargo, tal delegación no lo eximía de responsabilidad y, en todo caso, podía solicitar el reembolso de la indemnización a que resultara condenado, lo cual no podía hacerse extensivo a la Sociedad Rápido Ochoa, a la cual se encontraba vinculado el conductor, porque no fue demandada en el presente proceso (fls. 627 a 640 c. 3).

3. La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 11 de noviembre de 2016, el Tribunal Administrativo del Chocó accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Transporte, porque esta entidad incumplió sus funciones de coordinación, vigilancia e inspección de las políticas públicas en materia de tránsito y transporte, en atención a que no ejerció en debida forma el control sobre el INVÍAS, el cual para la época del accidente todavía no había construido en su integridad una carretera que formalmente había previsto, pero que materialmente no existía.

Sostuvo que antes de la ocurrencia del accidente existía un derrumbe que no había sido removido ni señalado, lo cual obligó al conductor del bus a realizar una maniobra evasiva consistente en desplazar el automotor hacia el carril contrario para poder pasar, lugar en el que no existían vallas protectoras que aislaran el peligro del abismo, lo que conllevó a que, por la inexistencia de la berma y lo inconsistente del terreno, éste cediera provocando que el vehículo cayera al vacío.

En este sentido, estimó que el INVÍAS era conocedor de las condiciones adversas de la carretera y, por tanto, le era previsible la ocurrencia de derrumbes y la pérdida de la banca, por lo que le correspondía efectuar una debida señalización que advirtiera el peligro, de modo que quienes transitaban por ese lugar pudieran tomar las precauciones necesarias para desplazarse de manera segura; sin embargo, tal obligación no fue cumplida por esa entidad, a lo que agregó que el servicio público de pasajeros tampoco había sido suspendido por el Ministerio de Transporte.

Con fundamento en las premisas antes señaladas, consideró que el accidente ocurrió al derrumbarse la banca por el mal estado de la carretera, sin que el conductor hubiera podido advertir el peligro existente por la ausencia de señalización, demarcación del carril y la falta de iluminación, las cuales constituían



las únicas causas eficientes, directas y determinantes del daño, el cual era imputable solidariamente a las entidades demandadas.

Por último, concluyó que no se contaba con el material probatorio que permitiera acreditar que la Unión Temporal Metrovías Corredores, llamada en garantía, debía intervenir el tramo donde ocurrió el accidente y, por ende, eliminar las circunstancias de peligro de la vía (fls. 701 a 741 c. ppal).

4. Los recursos de apelación

4.1. Inconforme con la anterior decisión, el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- interpuso recurso de apelación y como sustento manifestó que el *a quo* no tuvo en cuenta que el conductor del vehículo conocía con suficiencia la vía La Mansa – Quibdó, porque transitaba con regularidad por ese lugar, razón por la cual debía conocer los peligros de la zona y conducir a una velocidad moderada y, de esa manera, esquivar cualquier obstáculo en la vía de forma adecuada, sin embargo, se desplazaba a alta velocidad y con sobrecupo, además de que presentaba sueño y cansancio, las cuales constituyeron las causas eficientes y determinantes del accidente.

Para el extremo recurrente, sí existía prueba de la obligación del contratista de garantizar la transitabilidad de la vía en forma segura para los usuarios, pues le correspondía efectuar el mantenimiento, la conservación y la señalización en el sector contratado, con la finalidad de disminuir la accidentalidad y asegurar la estabilidad de las obras existentes, entonces, ante una eventual condena, la unión temporal llamada en garantía debía reintegrar los valores pagados por concepto de indemnización (fls. 748 a 768 c. ppal).

4.2. Por su parte, el Ministerio de Transporte controvertió la decisión del *a quo*, porque no entendió que carecía de funciones operativas relacionadas con la construcción, conservación, señalización y mantenimiento de las carreteras nacionales, pues dichas obligaciones fueron trasladadas al INVÍAS. En concordancia con lo anterior, indicó que no podía impartirle órdenes al Instituto Nacional de Vías, porque era una entidad descentralizada, con autonomía administrativa, patrimonialmente independiente, con capacidad financiera y, por ello, respondía individualmente por sus acciones y/o omisiones.

Adicionalmente, expresó que por el accidente objeto del litigio fue condenado en primera instancia en una acción de grupo que cursaba en el Juzgado 17 Administrativo de Medellín, pero exonerado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por haber prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (fls. 810 a 820 c. ppal).



4.3. La parte demandante manifestó su discrepancia con la sentencia de primera instancia porque el *a quo* desconoció que estaba acreditada la afectación de los bienes constitucional y convencionalmente protegidos de los padres de la víctima, porque se vulneraron sus derechos a la familia, al libre desarrollo de la personalidad, la integridad familiar y la vida digna.

Igualmente, expresó su discrepancia con la sentencia de primera instancia en lo atinente a la negativa del *a quo* a reconocer la indemnización de perjuicios morales reclamada a favor de los tíos de la víctima, cuando existían suficientes pruebas sobre su causación (fls. 825 a 830 c. ppal).

5. El trámite en segunda instancia

Los recursos fueron concedidos el 24 de enero de 2017 y admitidos el 9 de marzo siguiente. Posteriormente, el 3 de agosto de 2017 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fls. 844, 849; 854 c. ppal).

El Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- y el Ministerio de Transporte reiteraron los argumentos expuestos a lo largo de la presente acción (fls. 856 a 872; 874 a 905 c. ppal).

El Ministerio Público solicitó que se modificara la sentencia de primera instancia en el sentido de confirmar la responsabilidad del INVÍAS y declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte.

Argumentó que el accidente de tránsito se produjo por distintos factores, desde la actuar imprudente del conductor del vehículo por exceso de velocidad y sobrecupo, hasta la omisión por parte de los contratistas encargados por el INVÍAS, al no instalar las señales de advertencia para que los conductores tuvieran tiempo de reaccionar. Precisó que el INVÍAS debía responder por ser el administrador de la vía y no ejercer una correcta vigilancia sobre sus contratistas.

Expresó que no le asistía responsabilidad al Ministerio de Transporte porque solo fijaba las políticas correspondientes al área, pero el INVÍAS si era el encargado del cuidado y mantenimiento de las carreteras nacionales (fls. 930 a 947 c. ppal).

La parte demandante guardó silencio en esta oportunidad procesal (fl. 948 c. ppal).

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

La Sala es competente para conocer de este proceso en segunda instancia, en razón de los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 11 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó,



toda vez que la cuantía de la demanda, fijada por la sumatoria de las pretensiones¹, supera la exigida por la norma vigente para la fecha de su presentación para tal efecto².

2.- La cosa juzgada

El fenómeno de la cosa juzgada, que se ha asimilado al principio del "*non bis in idem*", tiene por objeto que los hechos y conductas que ya han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior; por tanto, lo resuelto obliga a las partes, dado que lo antes decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por ende, es inmutable al tener plena eficacia jurídica³.

La figura de la cosa juzgada está regulada en los artículos 332 del CPC⁴ y 175 del CCA⁵, en los cuales se establecen los elementos formales y materiales para su configuración.

El primer elemento, formal, implica que no es posible volver sobre una decisión tomada en providencia ejecutoriada dentro del mismo proceso o en otro en el que se debatan las mismas pretensiones y fundamentos jurídicos; lo anterior, para garantizar estabilidad y seguridad jurídica. El segundo elemento, el material, hace alusión a la intangibilidad de la sentencia en firme, pues se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación objeto de la contienda y que esta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio.

Ahora bien, para que una sentencia tenga "*fuera de cosa juzgada*" deben concurrir los siguientes elementos, a saber: (i) identidad jurídica de partes, (ii) identidad de objeto y (iii) identidad de causa.

¹ De conformidad con el numeral 10 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y en virtud de la modificación realizada por la Ley 1395 de 2010, los Tribunales Administrativos conocían en primera instancia, entre otras, de las acciones de reparación directa cuando la cuantía excediera la suma equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes; en ese sentido, como en la demanda, presentada el 10 de septiembre de 2010, la sumatoria de las pretensiones correspondió a 6141 salarios mínimos legales mensuales vigentes -*la sumatoria de lo solicitado por concepto de perjuicios morales, daño a la vida de relación y materiales en favor de los demandantes*-, se impone concluir que esta Corporación es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos.

² De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, la competencia se fija al momento de presentación de la demanda.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de mayo de 2016, exp. No. 50001-23-31-000-2003-20430-01(36350) M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁴ "ARTÍCULO 332. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes (...)"

⁵ "ARTÍCULO 175. (...) La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor" (...).



La cosa juzgada cuenta con una doble finalidad, negativa o de abstención, que prohíbe al funcionario judicial conocer, tramitar y fallar un asunto ya resuelto y otra positiva, que le imprime seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. En esa línea ha precisado que una decisión alcanza el valor de cosa juzgada cuando: i) la demanda versa sobre la misma pretensión material o inmaterial ya decidida (identidad de objeto), ii) se sustenta en los mismos fundamentos fácticos ya resueltos (identidad de causa petendi), y iii) concurren al proceso las mismas partes e intervinientes que fueron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada⁶.

Esta Corporación ha considerado que el propósito de la cosa juzgada es proteger las decisiones judiciales que han adquirido firmeza para otorgar seguridad jurídica en la solución de los conflictos sometidos al conocimiento de la jurisdicción y con fundamento en este objetivo, tanto a las partes como al juez, les está vedado debatir de nuevo una situación previamente resuelta a través de sentencia ejecutoriada⁷.

3. La acción de grupo y el derecho de exclusión

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, en la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

Por su parte, en el artículo 55 de la misma ley se determina que quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concorra al proceso podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior.

En el artículo 56 de esta disposición normativa, referente a la exclusión del grupo, se preceptúa que dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, cualquier miembro de un mismo grupo podrá manifestar su deseo de ser excluido y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de conciliación o la sentencia; sin embargo, transcurrido el referido término sin que el miembro así lo exprese, los resultados del acuerdo o de la sentencia lo vincularán.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-774 de 25 de julio de 2001, exp. D- 3271, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ En este sentido, consultar Consejo de Estado, Subsección B, sentencia de 2 de julio de 2020, exp. 65499 A, M.P. Ramiro Pazos Guerrero y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021, exp. 65026, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



En este sentido, solo si decide excluirse del grupo, podrá intentar una acción individual por indemnización de perjuicios.

4. La cosa juzgada en la acción de grupo y su efecto en la acción de reparación directa

En el artículo 66 de la Ley 472 de 1998 se prescribe que la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sala Especial de Decisión⁸, sobre la integración del grupo y los efectos vinculantes de la sentencia, así como respecto del fenómeno jurídico de la cosa juzgada entre la acción de grupo y la acción de reparación directa, esbozó las siguientes consideraciones:

La Sección Tercera de la Corporación, en sentencia del 29 de septiembre de 2015⁹, se refirió a la conformación del grupo. En este sentido señaló que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, cualquier miembro de un grupo de no menos de veinte personas “que reúne condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales” puede presentar una acción de grupo con el fin de “obtener el reconocimiento y pago de la indemnización” de los mismos.

Aclaró sobre el particular, que quien actúa como demandante representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder, lo que no excluye el que, con el fin de obtener la indemnización de su daño individual, estos últimos puedan hacerse parte del proceso -antes de la apertura a pruebas- o, de no concurrir al mismo, acogerse a lo allí decidido -dentro del término de veinte días siguientes a la publicación de la sentencia.

La Sala destaca, que en la misma decisión la Sección Especializada señaló que las resultas del acuerdo conciliatorio celebrado con el grupo demandante, o la sentencia proferida en dicha acción, vinculan a todos los miembros del grupo, salvo aquellos que: i) hayan solicitado expresamente su exclusión en la oportunidad pertinente –dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del traslado de la demanda-; ii) habiendo participado en el proceso, demuestren, en el término establecido, que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación; o iii) como ha señalado la jurisprudencia, hubiesen ejercido acciones individuales antes de la admisión de la acción de grupo. En otros términos, y como lo señala expresamente el artículo 66 de la referida ley, la sentencia proferida en acción de grupo “tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado, no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”.

Es importante resaltar que el ordenamiento jurídico permite, en virtud del derecho de exclusión, que el interesado pueda iniciar una acción independiente

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia de 9 de septiembre de 2020, exp. No. 76001333100120080013401. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 29 de septiembre de 2015, exp. No. 25000-23-25-000-2000-09014-05(AG), M.P. Danilo Rojas Betancourth.



del resto de las personas cobijadas por la misma causa que originó un daño plural¹⁰, no obstante, cuando no ejercen el derecho de exclusión del grupo, resultan vinculadas por lo decidido en una acción instaurada en su nombre, tanto si se han hecho parte en el proceso como si no¹¹.

Sobre este último tema en particular, la Sala destaca el pronunciamiento de la Sección Tercera del 16 de marzo de 2006,¹² que se reitera hasta el presente¹³, en el cual determinó que de conformidad con lo establecido en los artículos 47 y 55 inciso final de la Ley 472, debe entenderse como excluidos del grupo sometido al proceso iniciado en ejercicio de la acción grupo, a aquellos afectados que antes de la admisión de la demanda hayan ejercido su acción individual.

En aquella decisión, quedó en claro que el derecho a presentar las acciones individuales debe entenderse limitado en el tiempo por la formulación y admisión de la acción de grupo, dado que una vez admitida ésta, el proceso vincula a todos los afectados que no hayan formulado acciones individuales, porque si ya las instauraron, el proceso iniciado en ejercicio de la acción de grupo solo los integrará si expresamente el interesado pide su acumulación a la acción de grupo.

En otros términos, todos los afectados por una causa común quedan vinculados con la sentencia que se profiera en una acción de grupo, a menos que antes de la admisión de la demanda de la acción de grupo hayan ejercido la acción indemnizatoria individual, o que dentro de los términos establecidos en la ley, soliciten expresamente su exclusión; aceptada ésta podrán intentar, no otra acción de grupo, sino una acción individual por indemnización de perjuicios, en la medida en que los términos para accionar no estén vencidos.

(...)

La Sala resalta que la Sección Tercera de la Corporación se ha ocupado en numerosas oportunidades de analizar la cosa juzgada que se puede presentar entre las acciones de reparación directa y de la acción de grupo. En efecto, el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, indica que la acción de grupo se ejerce “para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios”, lo que la asemeja a la acción de reparación directa. En este punto, la Corporación ha considerado que la igualdad en la naturaleza indemnizatoria o resarcitoria de las dos acciones, permite advertir que lo que hace tránsito a cosa juzgada en una acción de grupo, es lo mismo que produce efectos de cosa juzgada en una acción de reparación directa, esto es, que es necesario analizar el objeto, la causa y las partes en litigio. Bajo el entendido de que, por la particularidad de la acción de grupo, la parte actora no es quien interpuso la demanda sino el grupo a favor del cual se presentó.

Sobre el particular, la misma sentencia anotó que si bien es cierto que las acciones de grupo “obedecen a una nueva concepción de las instituciones jurídicas, que se concreta en la aparición de nuevos intereses objeto de protección y de nuevas categorías en relación con su titularidad”, distintos a los individuales; también lo es que ello “no altera las características del interés protegido, que sigue siendo un daño individual, tal como sucede en la acción de reparación directa”.

En este orden de ideas, se advierte que el criterio acogido por la Corporación¹⁴ en estos eventos en que se interponen acciones de reparación directa y acciones de grupo, es aquel en el cual se estudia el fenómeno de la cosa

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-036 de 1998. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Ibidem.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de marzo de 2006, exp. No. 76001-23-31-000-2001-04011-01(AG) A, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de septiembre de 2015, exp. No. 25000-23-25-000-2000-09014-05(AG). CP. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁴ Pueden verse al respecto las siguientes providencias. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de mayo de 2018. Expediente núm. 05001-23-33-000-2015-02028-01.



juzgada ligado al objeto del litigio, esto es, que se trata en el fondo de asuntos en los que se debaten y definen intereses subjetivos. De manera que la cosa juzgada se materializa en el hecho en que en sede judicial no pueda debatirse nuevamente un proceso, que sea tramitado por las mismas partes, verse sobre igual objeto, y se funde en la misma causa de otro que ya haya sido definido mediante sentencia ejecutoriada. En suma, en estos casos, el litigio está constituido por tres aspectos. Elementos a los que hace referencia en igual sentido, el artículo 303 del Código General del Proceso, aplicable al medio de control de reparación de perjuicios a un grupo, en virtud de la remisión normativa del artículo 306 del CPACA.

En los términos de la Ley 472 de 1998, lo decidido en el medio de control colectivo tiene efectos de cosa juzgada para los miembros del grupo a favor del cual se interpuso –tanto si hicieron parte del proceso o no y salvo las excepciones antes señaladas-, lo que, en consideración a lo dispuesto en el entonces artículo 175 del CCA y ahora 140 del CPACA sobre las acciones de reparación directa, significa que a favor del mismo grupo no podrá adelantarse, contra el mismo demandado, otra acción con un objeto idéntico y con fundamento en la misma causa.

5.- El caso concreto

En el trámite de primera instancia, el Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- manifestó que, con ocasión del accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2000, en la vía Medellín-Quibdó, se interpusieron dos acciones de grupo, una, en el Juzgado Único Civil del Circuito de Quibdó, por parte de los afectados en contra de la Empresa de Transporte Rápido Ochoa S.A., identificada con el número de radicación 2009-00225 y, otra, ante el Juzgado 17 Administrativo de Medellín, incoada por los afectados en contra del INVÍAS y del Ministerio de Transporte, identificada con el número de radicación 2009-00241-00, acciones que por su carácter indemnizatorio y de sentencia con efectos de cosa juzgada, daban lugar, a su juicio, a que se declarara la existencia de un “*pleito pendiente*” sobre los mismos hechos¹⁵.

La Sociedad CASS Constructores y Cia S.C.A., llamada en garantía por el INVÍAS, contestó la demanda y propuso la excepción de “*superposición de acciones judiciales e imposibilidad de coexistencia de múltiples acciones en procura de la indemnización de daños producidos por la misma causa*”, por cuanto los aquí demandantes ya habían promovido dos acciones de grupo por los mismos acontecimientos.

Explicó que, de conformidad con la Ley 472 de 1998, aquellas personas pertenecientes a un grupo que hubieran sufrido un daño y que expresamente no solicitaran al juez de conocimiento su voluntad de ser excluidos antes del

¹⁵ Los escritos correspondientes a las acciones de grupo se allegaron con la contestación de la demanda, la radicada en el Juzgado Único Civil del Circuito de Quibdó obra a folios 364 a 371 del cuaderno No. 3 y, la radicada en el Juzgado 17 Administrativo de Medellín obra a folios 372 a 416 del cuaderno No. 3.



vencimiento del traslado de la demanda, quedaban incluidos en tal proceso y se entendían cobijados por los efectos de la sentencia.

Adicionalmente, solicitó que se oficiara al Juzgado Único Civil del Circuito de Quibdó y al Juzgado 17 Administrativo de Medellín para que certificaran sobre la existencia de las acciones de grupo radicadas con los números 2009-00225 y 2009-00241-00, (fls. (fls. 48 a 56 c. llamamiento en garantía), a lo cual accedió el Tribunal Administrativo del Chocó mediante auto de 11 de diciembre de 2012 (fls. 447 a 450 c. 2).

Con la contestación de la demanda el INVÍAS allegó la acción de grupo interpuesta el 22 de septiembre de 2009 ante los Juzgados Administrativos de Medellín, por los señores María Rocío Castrillón Holguín y otros, la cual fue tenida como prueba mediante auto de 11 de diciembre de 2012 (fls. 447 a 450 c. 2). En ésta se expresó que se interponía a nombre de las personas relacionadas en la demanda y a favor de aquellas que fueron víctimas directas o indirectas del accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2009, en la vía que de Medellín conduce a Quibdó (fls. 372 a 416 c. 2).

En su recurso de apelación, el Ministerio de Transporte sostuvo que, dentro de la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-00, fue condenado en primera instancia mediante sentencia de 21 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Medellín, pero que, en segunda instancia, fue declarada su falta de legitimación en la causa por pasiva, a través de la sentencia de 15 de marzo de 2016, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, en la cual solo se mantuvo la condena en contra del INVÍAS (fls. 770 a 788 c. ppal). Con el propósito de demostrar lo anterior, allegó el fallo de segunda instancia (fls. 815 a 824 c. ppal).

Mediante auto de 12 de septiembre de 2022, esta Subsección decretó como prueba de oficio, incorporar al presente expediente -58726- las pruebas que obraban en el expediente -58728-, consistentes en las sentencias de 21 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Medellín, de 15 de marzo de 2016, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, dentro del proceso radicado con el número 2009-00241-01, el listado relativo a las personas que solicitaron su integración y su exclusión de la acción de grupo y las resoluciones expedidas por la Defensoría del Pueblo -Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos-, mediante las cuales se conformó el grupo de personas que cumplieron los requisitos para ser beneficiarios de la correspondiente indemnización. Lo anterior con el objeto de verificar la posible configuración del fenómeno jurídico procesal de la cosa juzgada respecto de la acción de grupo No. 2009-00241-01 (fls. 966 a 969 c. ppal).



En la sentencia de primera instancia, proferida el 21 de mayo de 2015, por el Juzgado 17 Administrativo de Medellín, se adoptaron las siguientes declaraciones y condenas:

Primero: Declárase responsable al Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- y al Ministerio Nacional de Transporte de los daños ocasionados como consecuencia del fallecimiento, lesionamiento y desaparición de pasajeros del bus de placas SYK 860, afiliado a la empresa Rápido Ochoa S.A. accidentado en el kilómetro 80 + 500 de la carretera Quibdó – La Mansa, sector Santa Ana, jurisdicción del municipio del Carmen de Atrato, Chocó, en las primeras horas del día 03 de febrero de 2009.

Segundo: Condénase a la Nación - Ministerio de Transporte y al Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, a pagar a título de indemnización de perjuicios materiales, la suma de seis mil doscientos cuarenta millones cuatrocientos treinta mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos con ochenta y cuatro centavos (\$6.240.430.449,84) a los integrantes del grupo constituido como parte en el proceso que da lugar a esta sentencia y los que lo hagan después, en los términos señalados en la parte motiva.

Tercero: Como consecuencia de la orden anterior, dispónese que dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este proveído, el monto de la indemnización colectiva objeto de esta condena, sea entregado al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos administrado por el Defensor del Pueblo, y a cargo del cual se pagarán las indemnizaciones, según lo ordenado en el artículo 65-3 de la Ley 472 de 1998.

Cuarto: Dispónese las indemnizaciones correspondientes a las demás personas del grupo que no hayan concurrido al proceso, de acuerdo con los requerimientos establecidos en la parte motiva de esta decisión y que dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la presente sentencia decidan acogerse a lo aquí dispuesto, suministrando la información de que trata el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, los que no podrán invocar daños extraordinarios excepcionales a los probados en el presente proceso. Para lo cual deberá observarse, igualmente, lo preceptuado en el literal b) del numeral 3º del artículo 64 in fine (fls. 793 a 814 c. ppal).

Como fundamento de su decisión, sostuvo que el accidente se produjo por la existencia de un derrumbe que no se encontraba señalizado y que taponaba el carril de circulación por el que se desplazaba el bus, así como por el desprendimiento de la vía en el momento en el que el automotor intentó avanzar por el carril contrario. Consideró que se configuró una falla del servicio, porque la construcción, conservación, mantenimiento y señalización de las carreteras nacionales, correspondía al INVÍAS. En este sentido expresó el siguiente razonamiento:

Se desprende la culpa del incumplimiento de parte de la demandada, pues no acreditó que cumplía con su deber de velar por el mantenimiento de la carretera en que ocurrió el accidente, además omitió la realización de la debida señalización, pues debía prevenir a usuarios y transeúntes sobre la existencia de un derrumbe y la mala situación de la vía. El INVÍAS no instaló las señales temporales requeridas tratándose de la aproximación a obstáculos y/o peligros sobre la vía -que en el caso concreto lo constituye un derrumbe que limitaba el espacio de la calzada-, obligación impuesta por las Resoluciones No. 001937 de marzo 30 de 1994 y 5246 de julio 2 de 1985, a través de las cuales se expidió el manual sobre dispositivos para el control del tránsito en calles y carreteras, proferidas por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

(...)



Hecho que se presentara por la existencia en la vía de un derrumbe sin la debida señalización, restringiendo el área de circulación por la misma y que ante la decisión de avanzar esta cedió y se presentan los resultados ya plasmados, conclusión a la que se arriba con los medios probatorios allegados, declaraciones, interrogatorio de parte e informes del siniestro aportados, sin que la tesis defensiva: hecho de un tercero para el INVÍAS y culpa exclusiva de la víctima para el Ministerio de Transporte, se acreditaran debidamente como era su carga.

Argumentó que la vía donde ocurrió el accidente no cumplía con las normas para su transitabilidad y que se presentó una conducta omisiva del Ministerio de Transporte, porque expidió la Resolución No. 000370 de 6 de febrero de 2009, mediante la cual prohibió el tránsito de vehículos de servicio público de pasajeros en el tramo donde ocurrió el accidente, cuando el daño ya había ocurrido. Además, indicó que los informes elaborados por la autoridad de tránsito y por las demás entidades competentes no demostraban como causa determinante del accidente la culpa de las víctimas, esto es, de los pasajeros del bus siniestrado.

Frente a la responsabilidad de la Unión Temporal Metrovías Corredores - conformada por la sociedades Cass Constructores y Cia S.C.A., Constructora LGS S.A., Compañía de Estudios e Interventorías S.A. CEI S.A. y las personas naturales Luis Héctor y Carlos Alberto Solarte Solarte-, llamada en garantía por el INVÍAS, consideró que el contrato No. 1438 de 2008, cuyo objeto era el mantenimiento y mejoramiento de la carretera, aún no se ejecutaba, porque de acuerdo al programa de trabajo presentado por el contratista al INVÍAS, las obras en el tramo “Quibdó - La Mansa – Bolívar” se iniciarían el 4 de septiembre de 2009, dado los trámites correspondientes a permisos y licencias, luego no se podía concluir que esta unión temporal contribuyó a la producción del daño (fls. 793 a 814 c. ppal).

En la sentencia de segunda instancia, proferida el 15 de marzo de 2016, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, confirmó la declaratoria de responsabilidad del INVÍAS y excluyó al Ministerio de Transporte, por haber prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. De esta providencia se extraen las siguientes consideraciones:

De esta manera, no puede concluirse, por la sola consideración de que el Ministerio de Transporte expidió la Resolución No. 000170 de 6 febrero de 2009, que al mismo son atribuibles las omisiones referidas, en tanto como se observa, la conservación, mantenimiento y reparación de las vías del sistema nacional de vías, le corresponde al INVÍAS.

Se reitera que la responsabilidad del Estado derivó de la omisión de efectuar el mantenimiento de la carretera, la debida señalización, la obligación de prevenir a los usuarios sobre el derrumbe y el mal estado de la vía, según se lee a folio 1686 del expediente, obligaciones que no corresponden al Ministerio de Transporte, en tanto es un ente regulador, que direcciona y fija la política pública en la materia, pero que no ejecuta directamente los proyectos de mantenimiento y conservación de la infraestructura vial.



Razón por la cual, estando certificado que la vía es de primer orden y la competencia de su mantenimiento, conservación y reparación corresponde al INVÍAS, debe concluirse la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte (fls. 815 a 824 c. ppal).

Conviene precisar que la sentencia de segunda instancia de fecha 15 de marzo de 2015 quedó debidamente ejecutoriada el 4 de abril de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, para efectos de establecer si la decisión definitiva proferida en la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-01 tiene efectos de cosa juzgada respecto de la presente acción de reparación directa, procede la Sala a verificar *i)* si la demanda versa sobre la misma pretensión material o inmaterial ya decidida (identidad de objeto), *ii)* se sustenta en los mismos fundamentos fácticos ya resueltos (identidad de causa petendi), y *iii)* concurren al proceso las mismas partes e intervinientes que fueron vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada.

En cuanto a la identidad de objeto se debe señalar que en la presente demanda de reparación directa se solicita la declaratoria de responsabilidad de la Nación- Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, por la muerte del señor Jhon Freyler Becerra García, como consecuencia del accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2000, en la vía que de Medellín conduce a Quibdó.

Concretamente, se pidió *“DECLARAR administrativamente responsable de manera solidaria sin división de cuotas, por las conductas negligentes e imprudentes de la Nación – Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, por todos los daños y perjuicios sólo patrimoniales y extrapatrimoniales, peticionado en la demanda y todos los que resulten probados en el curso del proceso, derivados del siniestro en que perdió la vida el señor Jhon Freyler Becerra García, el día 3 de febrero de 2009”* (fl 3 c. 1).

En la demanda que dio origen a la acción de grupo, se pidió *“Declárase que es la NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE TRANSPORTE y el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS- o cualquier otra persona que hubiese sido citada al proceso de oficio por el Despacho de conformidad con la facultad otorgada por el artículo 52 de la Ley 472 de 1998, administrativa y solidariamente responsables, por todos los daños y perjuicios que han sufrido o que pudieran sufrir cada una de las víctimas directas o indirectas del accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2009 en la vía que de Medellín conduce a Quibdó”* (fl. 398 c. 2).

El Juzgado 17 Administrativo de Medellín se pronunció sobre esta pretensión de responsabilidad y al respecto consideró que se configuró una falla del servicio,



porque el INVÍAS no cumplió con su deber de velar por el mantenimiento de la carretera en que ocurrió el accidente de 3 de febrero de 2009 y, además, omitió la debida señalización, con la cual debía prevenir a usuarios y transeúntes sobre la existencia de un derrumbe y la mala situación de la vía. Frente al Ministerio de Transporte estimó que incurrió en una conducta omisiva, en atención a que prohibió el tránsito de vehículos de servicio público de pasajeros en el tramo donde ocurrió el accidente cuando el daño ya había ocurrido.

En la sentencia de segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la declaratoria de responsabilidad del INVÍAS y excluyó al Ministerio de Transporte, por haber prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

En lo que respecta a la identidad de causa, en la acción de reparación directa se narró la manera como se produjo el accidente y al respecto se adujo que el 3 de febrero de 2009, a las 01:00 a.m., el vehículo de servicio público de placas SYK-680 salió de Medellín hacia Quibdó y que a la altura del sector conocido como “Santa Ana”, el conductor perdió el control del automotor al tratar de esquivar un derrumbe que se encontraba en la carretera y que no contaba con señalización, por lo que el vehículo se volcó y cayó por un abismo, hasta quedar sumergido en el río Atrato. Como consecuencia de lo anterior, al menos 43 personas perdieron la vida, entre ellas, el señor Jhon Freyler Becerra García, uno de los pasajeros del vehículo de servicio público siniestrado.

En la acción de grupo se manifestó que *“Aproximadamente a la 1:00 a.m. a la altura del kilómetro 90 + 250 metros en la vía que de Medellín conduce a Quibdó, jurisdicción del municipio del Carmen de Atrato (sector Santa Ana), el bus de placas SYK-680, cayó al río Atrato, como consecuencia del deficiente estado de la vía y de la falta de defensas, pavimentación, iluminación y mantenimiento de la misma, pues se presentó un desprendimiento de parte de la vía y además existía un derrumbe sin ninguna señalización que taponaba el carril de circulación que le correspondía al vehículo conducido por el señor Montoya Zapata, lo que generó, reiteramos, que el vehículo cayera al río Atrato”* (fl. 380 c. 2).

Como se puede apreciar, la acción de reparación directa se sustentó en los mismos fundamentos fácticos expuestos en la acción de grupo y que fueron tenidos en cuenta por el Juzgado 17 Administrativo de Medellín para declarar la responsabilidad de las entidades demandadas en las dos acciones, incluso, en el acápite denominado *“De los hechos probados en el proceso”*, se señaló que se tenía acreditado que *“El bus de placas SYK 860, afiliado a la empresa Rápido Ochoa S.A., en las primeras horas del día 3 de febrero de 2009, a la altura del kilómetro 90 + 50 metros de la vía Medellín-Quibdó, sector Santa Ana, jurisdicción del Carmen*



de Atrato, Chocó, cae al río Atrato, fallecieron en los hechos, entre otros, Albeiro de Jesús Álvarez Castrillón, Alfonso Abad Giraldo García y Juan Clemente Palacios Palacios, últimos por quienes aquí se demanda; además quedaron también personas lesionadas y desaparecidas. De conformidad con los informes obrantes en el proceso, el Juzgado 17 Administrativo de Medellín realizó un listado de las personas fallecidas en el accidente ocurrido el 3 de febrero de 2009, en la vía Medellín-Quibdó, entre las que figura el señor Jhon Freyler Becerra García.

En lo atinente a la identidad de partes, se tiene que las dos acciones se dirigieron en contra de la Nación-Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS-. En las dos acciones fue llamada en garantía la Unión Temporal Metrovías Corredores.

En la sentencia de primera instancia, el Juzgado 17 Administrativo de Medellín declaró la responsabilidad de las dos entidades demandadas y, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la declaratoria de responsabilidad del INVÍAS y excluyó al Ministerio de Transporte, por haber prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, todo lo cual traduce que en la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-01, ya se realizó un pronunciamiento definitivo sobre la responsabilidad de estas dos entidades en el accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2009, en la vía Medellín-Quibdó.

En cuanto a la parte demandante, la acción de reparación directa fue interpuesta por los señores Olegario Becerra Palacios, Ana Quitéria García Palacios, Yulitza Becerra García, Yazmina Becerra García, Yineth Becerra García, Jenny Patricia Rivas García, Deicy Gómez Rivas, Yessica Murillo García, Yeison Yesid Becerra García, Benedicto García Palacios, Rubén Darío García Palacios y Veneranda Ibargüen Palacios, quienes resultaron afectados por el accidente de tránsito acaecido el 3 de febrero de 2009, en la ruta que de Medellín conduce a Quibdó, en el que también falleció el señor Jhon Freyler Becerra García.

En la acción de grupo se señaló como criterio de identificación que se formulaba a favor de *“Toda persona natural o jurídica quien hubiera resultado lesionada o afectada en un interés económico por el accidente de tránsito ocurrido el día 3 de febrero de 2009, en la vía que conduce de Medellín a Quibdó, en donde resultó implicado el vehículo de placas SYK 860 afiliado a Rápido Ochoa, o toda persona que tenga una relación económica, sentimental o moral con las personas lesionadas, fallecidas o desaparecidas en dicho accidente”* (fls. 372 a 416 c. 2).

Como se puede apreciar, existe identidad de partes, porque la acción de grupo se interpuso a favor de todas las personas que fueron víctimas directas o indirectas del



accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2000, en la vía que de Medellín conduce a Quibdó, entre las que deben entenderse incluidas las personas que demandaron en la presente acción de reparación directa, en consideración a que reunieron condiciones uniformes respecto de la misma causa que originó los daños individualmente considerados.

En la sentencia de primera instancia, el Juzgado 17 Administrativo de Medellín realizó un listado de las personas fallecidas en el accidente ocurrido el 3 de febrero de 2009, en la vía Medellín-Quibdó, entre las que figura el señor Jhon Freyler Becerra García y dispuso que, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, el monto de la indemnización colectiva se entregara al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a cargo del cual se pagarían las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, así como las correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reunieran los requisitos exigidos por el juez en la sentencia.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra que en el *sub lite* se acredita la identidad de los tres presupuestos que configuran la cosa juzgada -*causa, objeto y partes*-; sin embargo, todavía resulta necesario verificar si los aquí demandantes ejercieron oportunamente su derecho de exclusión del grupo, para establecer si lo decidido en la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-01 tiene para ellos carácter vinculante y obligatorio o si podían interponer una acción de carácter individual.

Del marco normativo y jurisprudencial antes referido se desprende que el acuerdo conciliatorio celebrado con el grupo demandante o la sentencia proferida en dicha acción, vinculan a todos los miembros del grupo, excepto *i)* cuando la acción de carácter individual se hubiera interpuesto antes de la admisión de la acción de grupo, *ii)* cuando se solicita expresamente la exclusión del grupo en la oportunidad pertinente y, *iii)* cuando habiendo participado en el proceso, se demuestre, en el término establecido, que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo graves errores en la notificación.

Obra el oficio 046 de 28 de enero de 2013, mediante el cual el Juzgado 17 Administrativo de Medellín certificó que dentro de la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-00 se profirió el auto admisorio de la demanda el 20 de octubre de 2009 (fl. 486 c. 1), y la presente acción de reparación directa se interpuso el 10 de septiembre de 2010 (fls. 1 a 17 c. 1), es decir que la acción de carácter individual no se interpuso antes de la admisión de la acción de grupo, de modo que



no se configuraría el primer supuesto de exclusión y en estas condiciones los resultados de la sentencia de grupo vinculan a los aquí demandantes.

En lo referente al segundo de los supuestos de exclusión, se debe precisar que en auto de 12 de septiembre de 2022, esta Subsección decretó una prueba de oficio, mediante la cual incorporó al presente expediente -58726- las pruebas que obraban en el expediente -58728-, entre ellas, un listado de todas las personas que solicitaron su integración al grupo durante el proceso y posteriormente, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998. Asimismo, un listado de todas las personas que solicitaron su exclusión de la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-00, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 472 de 1998.

En virtud de lo anterior, el Juzgado 17 Administrativo de Medellín certificó el 3 de junio de 2022, que los señores Ana Quitéria García Palacios, Yulitza Becerra García, Yazmina Becerra García, Yineth Becerra García, Jenny Patricia Rivas García, Yessica Murillo García y Yeison Yesid Becerra García solicitaron su integración al grupo posterior a la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia (SAMAI – índice 57), luego en estas condiciones, tampoco se configuraría el segundo supuesto de exclusión.

Si bien en el listado remitido por el Juzgado 17 Administrativo de Medellín no figuran los señores Olegario Becerra Palacios, Deicy Gómez Rivas, Benedicto García Palacios, Rubén Darío García Palacios y Veneranda Ibargüen Palacios, debe entenderse que resultaron incluidos en el grupo de víctimas directas o indirectas del accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2009, en la vía que de Medellín conduce a Quibdó y que no ejercieron oportunamente su derecho de exclusión de la acción de grupo, de conformidad con los parámetros establecidos en la ley 472 de 1998, de modo que también resultan vinculados por lo decidido en la acción de grupo, circunstancia que los imposibilitaba para intentar una acción individual por los mismos hechos ya debatidos.

Finalmente, se debe indicar que los demandantes tampoco acreditaron el tercer supuesto de exclusión, habida cuenta de que no demostraron de alguna manera que sus intereses no fueron representados en forma adecuada o que hubo graves errores en la notificación.

Al respecto, se debe puntualizar que los aquí demandantes resultaron vinculados por lo decidido en la acción de grupo, tanto si se hicieron parte en el proceso como si no, pues debieron ejercer oportunamente su derecho de exclusión, lo cual debía ser aceptado por el juzgado de conocimiento para poder intentar una acción



individual por indemnización de perjuicios, en la medida en que los términos para accionar no estuvieran vencidos.

Mediante auto de 12 de septiembre de 2022, esta Subsección también incorporó al proceso el listado realizado por la Defensoría del Pueblo -Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos- referente a todas las personas que figuraban como beneficiarios de la indemnización ordenada en la acción de grupo 2009-00241-01, quienes presentaron oportunamente las correspondientes solicitudes de pago y cumplieron los requisitos establecidos en los artículos 55 y 65 numeral 3, literal b) de la Ley 472 de 1998 y en la sentencia de 21 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado 17 Administrativo de Medellín.

Al proceso se allegó la Resolución No. 1428 de 1 de noviembre de 2017, proferida por la Defensoría del Pueblo, mediante la cual se conformó el grupo de personas que cumplieron los requisitos para ser beneficiarios de la indemnización, entre quienes figuran los señores Olegario Becerra Palacios, Ana Quitéria García Palacios, Yulitza Becerra García, Yazmina Becerra García, Yineth Becerra García, Jenny Patricia Rivas García, Yessica Murillo García y Yeison Yesid Becerra García (SAMAI – índice 57).

En esta perspectiva, si los demandantes no participaron en la acción de grupo ni reclamaron la indemnización a que tenían derecho, es una conducta atribuible solo a ellos, que no puede servir de justificación para que en sede de reparación directa se profiera una nueva decisión en un asunto ya debatido, sobre el que se produjeron los efectos de la cosa juzgada, toda vez que no fueron excluidos oportunamente del grupo y, por tanto, quedaron vinculados con los resultados de ese proceso.

Por último, conviene precisar que esta Subsección profirió el fallo de 3 de julio de 2020, dentro del expediente radicado con el número 58725¹⁶, en el cual se declaró la responsabilidad administrativa del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, como consecuencia de la muerte de una persona en el mismo accidente de tránsito ocurrido el 3 de febrero de 2009, en la vía que de Medellín conduce a Quibdó, providencia en la que además se resolvió lo siguiente:

Adicional a lo anterior, se advierte que los familiares de las víctimas del accidente de tránsito del 3 de febrero de 2009 interpusieron una acción de grupo, que se distingue bajo el radicado número 27001-3103-001-2009-00225-00. Consultado en el sistema de procesos de la página web del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala encuentra que la mencionada acción de grupo surtía trámite en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Quibdó y que el 18 de julio de 2019 -última actuación reportada- se envió para reparto de los juzgados administrativos de Quibdó, sin que se observe que alguno hubiese avocado conocimiento.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 3 de julio de 2020, exp. No. 58725. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



Entonces, como en esta providencia se declarará la responsabilidad extracontractual del Invías por el daño ocasionado a los aquí demandantes, al igual que en la primera instancia, debe enviarse copia de esta decisión al juzgado administrativo de Quibdó que conozca de la acción de grupo con radicado número 27001-3103-001-2009-00225-00, para que se excluya a los aquí demandantes de las personas que pertenecen al grupo.

Sobre este particular se debe aclarar que la acción de grupo radicada con el número 27001-3103-001-2009-00225-00, a la que se hace alusión, fue interpuesta por los afectados en contra de la Sociedad de Transportes Rápido Ochoa S.A., en virtud del contrato de transporte de pasajeros y no fue dirigida en contra de las entidades aquí demandadas, luego respecto de esa acción no se podría predicar la configuración de la cosa juzgada, por falta de identidad de las partes.

En la providencia de 3 de julio de 2020 -exp. No. 58725- no se argumentó que durante el trámite de ese proceso se hubiera conocido de la existencia de la acción de grupo 2009-00241-00, porque de esta manera lo hubieran informado las partes de ese proceso, como sí ocurrió en el presente asunto, pues ante ese conocimiento, en aplicación del principio de seguridad jurídica, debía declararse igualmente configurada la cosa juzgada.

En este orden de consideraciones, la Sala revocará la providencia impugnada, para en su lugar, declarar configurado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada respecto de la sentencia proferida dentro de la acción de grupo radicada con el número 2009-00241-01¹⁷.

6. Condena en costas

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Chocó, el 11 de noviembre de 2016 y, en su lugar, **DECLARAR** probada la excepción de

¹⁷ En el mismo sentido ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 26 de agosto de 2022, exp. No. 58728., sentencia de 23 de septiembre de 2022, exp. 58896. M.P. José Roberto SÁCHICA.



cosa juzgada, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validado>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF