



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

CIRCULAR EXTERNA No. 09

**PARA:** Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores, Gerentes, Jefes de Oficina Jurídica, Secretarios Generales, Secretarios de los Comités de Conciliación y apoderados de las entidades públicas del orden nacional

**DE:** AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO

**ASUNTO:** Lineamientos sobre prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa judicial por hechos relacionados con el uso de vehículos oficiales.

24 OCT. 2014

**CIUDAD Y FECHA:** Bogotá D.C., \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_

## 1. COMPETENCIA Y ALCANCE

**1.1. Marco de competencias.** La Ley 1444 de 2011, desarrollada por el Decreto Ley 4085 de 2011, establece las competencias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en materia de defensa judicial, prevención de conductas antijurídicas y del daño antijurídico.

En este marco de competencias, a la Agencia le corresponde expedir lineamientos dirigidos a objetivos específicos, identificados como resultado de los estudios analíticos que desarrolla, con la característica de que estos tienen **carácter vinculante** para las entidades públicas del orden nacional y sus abogados, conforme a lo ordenado por el inciso segundo del numeral 2° del artículo 6° del Decreto Ley 4085 de 2011.

**1.2.** Bajo el amparo de la misión institucional de una gestión efectiva, integral y permanente que respete los derechos y principios constitucionales y que permita optimizar los recursos públicos, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado adelantó un estudio en el que se analizó el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la responsabilidad estatal frente a la actividad relacionada con el uso de vehículos oficiales, entendidos éstos como cualquier medio de transporte de personas o cosas que incluye, automotores, naves, aeronaves, bicicletas y motocicletas, entre otros.

Ello se hizo necesario en tanto los daños derivados del uso de vehículos en la actividad oficial es un tema que se ha vuelto complejo y recurrente en el funcionamiento de la



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Administración Pública produciendo un alto impacto económico. Lo anterior, teniendo en cuenta que la conducción de vehículos es una actividad lícita del Estado pero altamente peligrosa y, en esa medida, se ha convertido en una de las principales causas de litigiosidad estatal.

1.3. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en otro de sus estudios analizó un número significativo de providencias proferidas por el Consejo de Estado a partir de 1991. Los resultados indican que la responsabilidad patrimonial estatal se fundamentó en el título de imputación de riesgo excepcional (régimen objetivo) en el 30% de ellas y en la falla del servicio (régimen subjetivo) en el 40% de ellas. Además, que se exoneró de responsabilidad en el 30% de los casos por haber quedado probada la fuerza mayor, el hecho exclusivo de la víctima o el hecho de un tercero.

1.4. Visto el panorama anterior, resulta necesario advertir de esta problemática a todos los servidores de las entidades públicas del orden nacional con el propósito de instarlos a conocer las prácticas defectuosas en que incurren con mayor frecuencia cuando se está ante la conducción y manejo de vehículos oficiales, como insumo importante para adoptar acciones de corrección y mejora dirigidas a evitar afectaciones de derechos a los administrados y, con ello, reducir su impacto en el patrimonio público. Complementariamente, en la presente Circular se formulan lineamientos para la conciliación temprana y la defensa judicial en la misma materia.

## **2. PRINCIPALES FALENCIAS QUE CONDUCEN AL DAÑO ANTIJURÍDICO DERIVADO DE LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS DE USO OFICIAL**

2.1. En los estudios antes mencionados se concluyó que la conducción de vehículos de uso oficial comporta una actividad peligrosa y la configuración de los eventos de responsabilidad -por regla general- corresponde al régimen objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional, en tanto la imputación resulta del riesgo grave y anormal al que el Estado expone a los administrados en el ejercicio lícito de dicha actividad.

Sin embargo, el uso del régimen subjetivo de responsabilidad con fundamento en la falla del servicio, no ha sido excluido, por el contrario, suele privilegiarse (cuando se pruebe) en tanto supone el incumplimiento de las normas reglamentarias. En ese orden, su aplicación permite identificar -de una parte- las falencias que se presentan en el ejercicio de la actividad administrativa con el fin de procurar la no reiteración de este tipo de conductas y adoptar las medidas de mejora necesarias para trazar políticas públicas administrativas de prevención y -de otra- adelantar las acciones de repetición cuando a ello hubiere lugar frente al agente que hubiere actuado con dolo o culpa grave.



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

2.2. Conscientes de la importancia que reviste la identificación de las fallas en las que incurre la Administración en la actividad de conducción de vehículos oficiales, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado constató que el daño antijurídico generado por este tipo de actividad, en gran medida, tiene origen en deficiencias derivadas de la conducta de la Administración.

Bajo el entendido que la falla del servicio supone el incumplimiento del contenido obligatorio que el ordenamiento jurídico le impone a la Administración y, como quiera que la actividad peligrosa de conducción de vehículos comporta el acatamiento de los deberes genéricos de vigilancia, elección y cuidado, tanto sobre la actividad como sobre el agente que la ejecuta y el instrumento empleado, la jurisprudencia contencioso administrativa ha clasificado las infracciones de estos deberes así: *i)* incumplimiento del deber de guarda de la actividad peligrosa de conducción de vehículos; *ii)* incumplimiento en el deber de guarda sobre el vehículo oficial; y *iii)* incumplimiento de los aludidos deberes genéricos en eventos en los que el daño deriva de la colisión de dos actividades peligrosas.

**2.2.1. Incumplimiento del deber de guarda de la actividad peligrosa de conducción de vehículos.** Se presenta cuando la Administración, en ejercicio de sus funciones e independientemente de que el vehículo sea o no de su propiedad, al ejecutar la actividad peligrosa de conducción de vehículos, incumple los deberes de dirección, vigilancia y control sobre la actividad, y como consecuencia de ello, se produce un daño.

**2.2.1.1.** Entre los casos de incumplimiento más recurrentes y que generan litigiosidad, se identificaron los siguientes:

- a. Conducir bajo los efectos de bebidas alcohólicas o embriagantes.
- b. Carecer de los requisitos de idoneidad para desarrollar apropiadamente la actividad de conducción o de aptitud, por no reunir los requisitos legales que supone la actividad (como no contar con licencia vigente o no haber sido expedida por el ente competente).
- c. Conducir de manera negligente e imprudente. En esta categoría se pueden citar los siguientes casos que involucran un manejo irregular del vehículo: conducir en contravía existiendo debida señalización, estacionar el vehículo en lugares no aptos para ello, retroceder en una vía pública, invadir lugares no autorizados, invadir andenes, exceder la velocidad autorizada y sobrepasar a otro vehículo en lugar prohibido.
- d. Omitir la instalación de las señales de advertencia o peligro en el momento en que se realiza la reparación del vehículo cuando sufre fallas mecánicas.

**2.2.2. Incumplimiento en el deber de guarda sobre el vehículo oficial.** Se produce cuando la Administración se encuentra en ejercicio de la guarda material del vehículo e incumple



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

los deberes de dirección, vigilancia y control sobre el mismo, y como consecuencia de ello, se produce un daño.

**2.2.2.1.** Entre los casos de incumplimiento más recurrentes y que generan litigiosidad, se identificaron los siguientes:

- a. Destinar el vehículo a un uso o actividad distinta a la legalmente prevista.
- b. Transportar personas en vehículos que no están destinados para tal fin, por ejemplo en volquetas.
- c. Transportar personas en vehículos no aptos por no contar con las condiciones de seguridad necesarias.
- d. Omitir el deber de realizar las revisiones mecánicas al vehículo.

**2.2.3. Incumplimiento de los aludidos deberes genéricos en eventos en los que el daño se deriva de la colisión de dos actividades peligrosas.** Se presenta cuando la entidad pública y el particular ejercen, concurrentemente, la actividad peligrosa de conducción de vehículos, que luego desencadena el daño. A efectos de determinar la responsabilidad estatal en estos eventos, resulta relevante determinar cuál de las actividades en colisión constituye la causa eficiente del daño (por ser la que dio lugar a la consumación del riesgo propio de la actividad). Es decir, a partir de un análisis de imputación objetiva, determinar cuál de las dos actividades riesgosas concurrentes representa un mayor peligro de desencadenar el daño, en términos causales o fácticos.

En consecuencia, cuando se está frente a este tipo de eventualidades, el juez analiza desde una óptica objetiva y en cada caso concreto -evaluando características como el tamaño, volumen o velocidad-, cuál vehículo, por su estructura o actividad, generó la mayor potencialidad de concretar el riesgo que se tradujo en la producción del daño. Así las cosas, cuando se compruebe que el vehículo de la entidad pública superó -en tamaño, volumen, velocidad, etc.- al del particular, será responsable y deberá resarcir el daño. Lo anterior, sin perjuicio de que se encuentre acreditada una falla del servicio en el ejercicio de la actividad, como causa eficiente del daño antijurídico, evento en el cual, el título de imputación aplicable será el de falla del servicio.

**2.2.3.1.** Entre los casos de incumplimiento más recurrentes y que generan litigiosidad en las entidades públicas, se pueden identificar los siguientes:

- a. Indebido estacionamiento del vehículo de uso oficial que llevó a que otro vehículo colisionara con aquél.
- b. Ejecución de maniobras de adelantamiento en una curva, por parte del vehículo de uso oficial, que conllevó un choque de frente con otro vehículo.
- c. Invasión del carril contrario por parte del vehículo de uso oficial, con desconocimiento de las normas de tránsito.



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**2.2.4. Otras causales.** En estos eventos se encuentran circunstancias que no encajan en las eventualidades antes descritas pero que de todas maneras suponen una falla en el servicio por cuanto la Administración incurre en una omisión o en un defectuoso o tardío acatamiento de sus obligaciones e incumple su comportamiento activo de proteger la vida de los ciudadanos.

**2.2.4.1.** El incumplimiento de la obligación de proveer los elementos de protección y seguridad adecuados para el desarrollo de la actividad de conducción es el caso recurrente que mayor litigiosidad genera.

### **3. LINEAMIENTOS EN PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO**

**3.1.** Dado el carácter de peligrosa o riesgosa que supone la actividad de conducción de vehículos oficiales, el Consejo de Estado ha advertido que el título de imputación aplicable por excelencia es el de riesgo excepcional (responsabilidad objetiva). Sin embargo, como se ha hecho evidente, frente a ciertas eventualidades, la Administración incurre en una serie de fallas del servicio que merecen especial atención a fin de prevenir la reiteración de dichas conductas y poder proponer políticas de prevención.

**3.2.** En consideración a que se está ante una potencialidad mayor de producir daño, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado formula para todos los funcionarios públicos que intervienen en la actividad relacionada con el uso y conducción de vehículos oficiales, en el marco de sus funciones legales, los siguientes lineamientos de prevención:

**3.2.1.** Cumplir con rigurosidad los protocolos de conducción, circulación y tránsito de vehículos oficiales. Ello implica el acatamiento tanto de los reglamentos y manuales internos de cada entidad pública, como la observancia de las normas legales y reglamentarias del orden nacional y territorial, como el Código Nacional de Tránsito, entre otras.

Sobre el particular se proponen las siguientes pautas mínimas:

- a. Conocer el vehículo y portar los elementos de seguridad, de acuerdo con el tipo de vehículo, como señales básicas, llanta de repuesto, cruceta, gato, botiquín de primeros auxilios, extintor, linterna, chaleco reflectivo, guantes, y herramientas básicas como alicate, destornillador y llave de expansión, entre otros.
- b. Respetar las señales de tránsito.
- c. Conducir con moderación, lo que implica no exceder los límites de velocidad permitidos (ciudad 60 km/h y carretera 80 km/h, salvo disposición en contrario) y mantener la distancia mínima requerida entre vehículos.



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

- d. Utilizar siempre el cinturón de seguridad.
- e. Abstenerse de conducir bajo los efectos del alcohol, de fármacos o sustancias psicotrópicas que alteren el estado de conciencia y alerta que se requieren.
- f. Permanecer en estado permanente de atención y concentración, para lo cual es necesario no conducir en estado de fatiga o cansancio.
- g. Conducir tratando de evitar accidentes a pesar de las acciones incorrectas de los demás y de las condiciones adversas.
- h. Conducir teniendo en cuenta que los vehículos no son expresión de poder ni dominio, lo que implica, conducir de manera no agresiva.
- i. Evitar el exceso de confianza e imprudencia.
- j. Respetar en todos los eventos a los peatones, dándoles prelación en el cruce de las vías.
- k. Conducir, sin excepción, con los elementos de protección como cascos, chalecos reflectivos, guantes, protectores auditivos, salvavidas, uniformes, overoles, botas y gafas en los casos que se requiera (por ejemplo conducción de bicicletas, motocicletas, aeronaves y naves),
- l. Verificar permanentemente el estado de la suspensión, los frenos, la dirección y las luces de los vehículos.
- m. Ponderar el acatamiento de las órdenes directas frente al contenido de las normas y deberes legales en materia de conducción.
- n. Conducir únicamente los vehículos oficiales debidamente asignados.

**3.2.2.** Acatar las disposiciones reglamentarias en cuanto al mantenimiento de vehículos establecidas en los protocolos internos de cada entidad y, cuando sea el caso, en la normatividad legal del orden nacional y territorial. Lo anterior conlleva un deber para el Estado consistente en mantener en condiciones óptimas los vehículos que transitan por las vías aéreas, marítimas, fluviales y terrestres, lo cual supone al menos:

- a. Realizar las revisiones técnico-mecánicas periódicas de conformidad con lo dispuesto para los distintos vehículos conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.
- b. Acudir a los centros de diagnóstico en oportunidad y con la debida periodicidad según el tipo de vehículo y uso, para realizar los mantenimientos apropiados tales como cambio de aceite, revisión de frenos, de batería, alineación, suspensión, revisión de neumáticos y proveer los repuestos necesarios para su buen funcionamiento.

**3.2.3.** Cumplir con las disposiciones internas así como con las reglamentarias a nivel nacional y territorial (en el evento en que las entidades del orden nacional se encuentren desconcentradas en entidades territoriales o cuando el vehículo se lleve fuera de su sede) relacionadas con el uso y destinación de vehículos a fin de que éstos se empleen para el uso o actividad para el que están legalmente previstos.



**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**3.2.4.** Cumplir los requisitos de idoneidad y aptitud para desarrollar la actividad de conducción de vehículos, lo que presupone la vinculación de personal con la suficiente experiencia y la verificación de la documentación habilitante para el desarrollo de la actividad en cada caso concreto, como las licencias o pases de conducción vigentes, expedidas por autoridad competente, aptas para realizar la actividad y contar con los debidos documentos de aseguramiento, entre otros.

**3.2.5.** Ofrecer a los funcionarios y agentes que ejercen la actividad de conducción de vehículos, cursos de actualización sobre seguridad vial, marítima, fluvial y aérea, manejo defensivo, conocimiento de mecánica automotriz, primeros auxilios, manejo del estrés, ira y agresividad.

**3.2.6.** Desarrollar protocolos y reglamentos internos en donde consten los lineamientos legales que deben regir la actividad de conducción terrestre, marítima, fluvial y aérea, con parámetros mínimos que incluyan, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a. Obligaciones, derechos, deberes y prohibiciones de los conductores y pilotos.
- b. Requisitos mínimos de idoneidad, tales como la experiencia requerida, así mismo la habilitación legal para el desarrollo de la actividad (como lo es la licencia vigente y expedida por el ente competente), según el tipo de vehículo.
- c. Periodicidad en el mantenimiento de vehículos conforme a lo dispuesto para cada uno de ellos.
- d. Claridad frente a la destinación específica de cada vehículo y especificaciones técnicas.
- e. Asignación y uso de vehículos.

**3.2.7.** Los lineamientos en materia de prevención del daño antijurídico aquí previstos son extensivos y exigibles en aquellos eventos en los que la actividad de conducción de vehículos de uso oficial se desarrolla a través de un tercero.

#### **4. LINEAMIENTOS PARA LA CONCILIACIÓN TEMPRANA**

**4.1.** Una vez demostrado, en términos relevantes para efectos del régimen de responsabilidad patrimonial estatal, que existió un daño como consecuencia de la actividad de conducción de vehículos oficiales, se debe abordar el análisis concreto del caso para determinar si se reúnen todos los requisitos para conciliar en forma temprana (antes o durante el proceso judicial).

En este orden, la conciliación es más que una simple opción, pues resulta imperativo analizar el caso en concreto para definir de manera razonada si la entidad debe acoger o proponer una fórmula de solución conciliatoria, buscando atender de manera temprana la



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

reclamación que en tal sentido le formule el interesado, conforme al enunciado del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que torna en obligatoria la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en ejercicio de la acción o medio de control de reparación directa. Así mismo, la entidad pública debe acometer los análisis y proyecciones necesarias para determinar, en concreto, el costo en términos económicos que representa conciliar o no conciliar de manera temprana un caso.

**4.2.** En los asuntos en los cuales exista una alta probabilidad de condena, con fundamento en el acervo probatorio allegado al expediente y en la jurisprudencia de las altas Cortes, especialmente en eventos de responsabilidad objetiva, como ocurre con la conducción de vehículos de uso oficial, los miembros de los comités de conciliación deberán analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas y proceder a conciliar en aquellos casos en los cuales exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.

Esa opción de conciliar debe estar precedida de un análisis cuidadoso que incluya la variable de incidir en la reducción de la litigiosidad en contra del Estado y la materialización de los derechos amparados por la Constitución y la ley, contribuyendo a la reducción de costos por concepto de generación de intereses.

**4.3.** La Agencia ha identificado los supuestos concretos y recurrentes en razón de los cuales ha resultado comprometida la responsabilidad patrimonial del Estado y que resultarían jurídicamente conciliables:

**4.3.1.** Casos en los que, a pesar del uso adecuado del vehículo, se evidencie que la actividad peligrosa de conducción oficial materializa el riesgo que entraña. Ello se evidencia en situaciones como las siguientes:

- a. Vehículo que sufre un percance mecánico -pese a contar con los debidos y oportunos controles- y que como consecuencia lleva a que su conductor pierda el control del mismo y cause daños.
- b. Conductor que pierde el control del vehículo en una vía mojada o deteriorada.
- c. Conductor que por esquivar a un peatón invade el carril contrario y colisiona con otro vehículo.
- d. Ambulancia aérea que se desploma causando daños a sus ocupantes y a terceros.

**4.3.2.** Casos en los cuales resulte evidente que el conductor del vehículo oficial incurrió en una falla del servicio de tal entidad que se avizora una condena altamente probable. Ello se evidencia principalmente en los siguientes eventos:



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

- a. Conducir bajo los efectos del alcohol o de sustancias estimulantes o sicotrópicas.
- b. Conducir con exceso de velocidad.
- c. Ejecutar maniobras de adelantamiento en zonas no permitidas como curvas o vías en las que se realicen trabajos públicos.
- d. Transportar pasajeros en vehículos no aptos o no autorizados para ello.
- e. Conducir sin los elementos de protección y seguridad necesarios según el tipo de vehículo.
- f. Conducir en contravía existiendo la debida señalización.
- g. Estacionar el vehículo en lugares prohibidos o no aptos para ello.
- h. Invadir lugares no autorizados, como andenes.
- i. Realizar la reparación del vehículo cuando sufre fallas mecánicas sin haber instalado las señales de advertencia necesarias.

**4.3.3.** Casos en los cuales se configura alguno de los supuestos que en eventos similares hayan dado lugar a conciliaciones judiciales o extrajudiciales.

**4.4.** Se debe tener en cuenta, no obstante, que no habrá lugar a aceptar ni promover la conciliación en aquellos casos en los cuales sea posible establecer probatoriamente:

- a. Una causal excluyente de responsabilidad; es decir, cuando los hechos que dieron lugar a la producción del daño fueron propiciados por la propia víctima, por el hecho de un tercero o derivados de la fuerza mayor.
- b. Que la entidad pública no ejercía la guarda de la actividad o del vehículo, puesto que sólo habrá lugar a imputar responsabilidad por el daño antijurídico a la entidad demandada cuando quede establecido el deber de guarda de ésta sobre la actividad o el vehículo que causó el perjuicio.

**4.5.** Se advierte que si bien el acuerdo conciliatorio es una expresión de la autonomía de la voluntad de las partes, no se deben proponer o aceptar fórmulas de arreglo evidentemente lesivas, desequilibradas, desproporcionadas o abusivas en contra tanto del Estado como del particular afectado por la actuación u omisión del Estado, en tanto las mismas podrán ser improbadas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al tenor de sus lineamientos en la materia.

**4.5.1.** En la providencia de unificación del 28 de abril del 2014, Rad. 200012331000200900199 01 (41.834)<sup>1</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó los siguientes parámetros en relación con el monto del perjuicio a conciliar:

---

<sup>1</sup> Aun cuando la citada sentencia fue proferida para resolver un asunto de privación injusta de la libertad, aquella tiene vocación de ser aplicada para los demás eventos conciliatorios de responsabilidad estatal, en tanto corresponde a una Sentencia de Unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

- a. “Cuando exista sentencia condenatoria de primera instancia y el acuerdo tenga como objeto un porcentaje de esa indemnización, la conciliación podrá convenirse entre el 70% y el 100% de esa condena.”
- b. “Cuando la sentencia de primera instancia no hubiere sido estimatoria de las pretensiones o ésta aún no se hubiere proferido, el monto del acuerdo conciliatorio podría acordarse entre el 70% y el 100% de las sumas que esta Corporación, también de forma indicativa, ha señalado como plausibles para el reconocimiento de las indemnizaciones a que puede haber lugar según el perjuicio de que se trate en razón de la situación fáctica y la intensidad y prolongación del daño –entre otros factores-, según corresponda.”
- c. “Por último, debe precisarse que las consideraciones y los parámetros antes señalados no están llamados a aplicarse en aquellos eventos en los cuales, aunque se encuentre acreditado el daño, no suceda lo mismo en relación con el quantum del perjuicio, situaciones en las cuales el propio juez debería acudir a la equidad como principio y fundamento para determinar el monto de la indemnización a decretar; en consecuencia, cuando en estas circunstancias se pretenda alcanzar un acuerdo conciliatorio, el margen de negociación entre las partes será mayor y serán ellas las que en su criterio y libre disposición –eso sí respetando los postulados de razonabilidad y proporcionalidad y evitando siempre el abuso de la posición dominante de una de las partes- definan los términos de su respectiva conciliación y, por su puesto, corresponderá al juez competente evaluar y definir, de conformidad con las particularidades de cada caso concreto, la legalidad del respectivo negocio jurídico.”

## **5. LINEAMIENTOS PARA LA DEFENSA JUDICIAL**

5.1. El estudio de la jurisprudencia contenciosa administrativa por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ha permitido identificar la posición actual de dicha Jurisdicción en materia de daños causados por la conducción de vehículos oficiales, con el propósito de que sea posible anticipar la decisión que el juez contencioso administrativo adoptará en los casos concretos y, de esta manera, facilitar la construcción de estrategias de defensa judicial efectivas que reduzcan las condenas o el monto de las mismas. En consecuencia, se exhorta a las entidades públicas a atender los siguientes lineamientos:

5.1.1. En no pocas ocasiones el Consejo de Estado ha optado por constituir la responsabilidad estatal -o exonerar al Estado- con fundamento en un régimen de responsabilidad subjetiva o de falla del servicio, cuyas bondades estriban en la pedagogía



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

que pronunciamientos en ese sentido ejercen en la Administración, comoquiera que al evidenciar los yerros en los que ésta incurre es posible adelantar políticas públicas que impidan que hechos similares se repitan; así mismo es posible adelantar un consecuente juicio en acción de repetición en contra del funcionario que, de manera dolosa o gravemente culposa, hubiere dado lugar a la condena judicial, así como también puede ser llamado en garantía dentro del mismo proceso de reparación directa que se adelante en contra de la Administración.

**5.1.2.** Si en el momento de evaluar el material allegado al proceso, el juez advierte una escasa o nula actividad probatoria que no hizo posible desvirtuar la responsabilidad objetiva mediante la prueba de una causa extraña, como la fuerza mayor, el hecho de la víctima o el hecho de un tercero (causales excluyentes de responsabilidad), el Estado deberá reparar los perjuicios causados, en tanto la carga probatoria está a cargo de la entidad pública demandada.

**5.1.3.** Resulta relevante advertir que para que se exonere de responsabilidad al Estado por el hecho de un tercero o por que hubiere ocurrido un hecho de fuerza mayor, debe quedar acreditado que su presencia fue la causa única, exclusiva, excluyente y adecuada en la producción del daño. En contraposición, si se estima que se está frente a una concurrencia de causas, los deudores serán solidarios y en el evento de que la Administración cumpla con el pago del 100% de la indemnización habrá lugar a reclamar el pago de la parte que corresponda contra quien contribuyó a generar el daño.

**5.1.4.** Por su parte, cuando la entidad demandada no logre probar que la participación de la víctima fue determinante en la causación del daño, tal situación resulta trascendente en el ámbito específico de la indemnización de perjuicios, en tanto será procedente la aplicación de lo dispuesto en el artículo 2357 del Código Civil que establece la reducción de la indemnización. En este entendido, la entidad demandada deberá acreditar y probar el porcentaje o grado de participación de la víctima en la producción del daño, lo que se traducirá, en últimas, en la reducción de los perjuicios.

**5.1.5.** Cuando se esté ante multiplicidad de demandados (la mayoría de los casos) vale la pena advertir que, con anterioridad a la expedición del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, de quedar probada la responsabilidad, ella resultaba solidaria. Ello implica que cualquiera de los demandados podía ser perseguido por la víctima para el pago de la totalidad de los perjuicios causados, pudiendo luego, quién canceló, repetir contra el resto de codeudores.

Con la expedición del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme al artículo 140, inciso final, es necesario probar en el proceso el porcentaje en el que cada entidad intervino o participó en la causación del daño. Lo anterior supone adelantar una actividad probatoria con miras a que no se generen indemnizaciones



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

desequilibradas o condenas excesivas frente a cada una de las personas jurídicas demandadas.

**5.1.6.** Cuando la entidad demandada estime que con su conducta el agente produjo el daño por dolo o culpa grave, debe acudir a la figura del llamamiento en garantía con fines de repetición para que en la misma sentencia en la que se determina la responsabilidad estatal, pueda resolverse la relación procesal entre llamante y llamado.

**5.1.6.1.** En caso de no haberse ejercido el llamamiento en garantía con fines de repetición al interior del proceso de reparación directa, de conformidad con la Ley 678 de 2001, la Administración deberá adelantar la acción de repetición contra el agente que hubiere actuado con dolo o culpa grave.

**5.1.7.** Frente a la guarda en la actividad de conducción de vehículos y guarda en la estructura del vehículo, resulta importante que cuando no se encuentre establecido el deber de guarda, ya sea por ausencia de prueba del vínculo jurídico o material con la Administración, no habrá lugar a imputar responsabilidad por el daño a la entidad demandada.

**5.1.8.** Para la verificación del mantenimiento de vehículos, resulta de la mayor relevancia que las entidades públicas conserven las fichas y certificados mediante los cuales se comprueba que efectivamente los vehículos se encuentran en óptimas condiciones para transitar por las vías, a fin de que en los procesos no existan vacíos probatorios sobre esa materia.

**5.1.9.** Las providencias judiciales analizadas por la Agencia han permitido establecer que en este tipo de actuaciones, el éxito procesal de la Nación se debe principalmente a aspectos probatorios, tales como probar la causa extraña o la diligencia y cuidado en sus actuaciones (cuando se esté frente a casos en los que el régimen subjetivo es el que se está argumentando). Por lo anterior, al momento de estructurar su defensa y contestar la demanda, las entidades deben prestar especial atención y reunir el acervo probatorio suficiente para enfrentar el proceso adecuadamente.

**5.1.10.** La Agencia ha identificado que las entidades públicas aducen alguna causa extraña o la debida diligencia y no efectúan esfuerzo probatorio alguno. Pese a que la ley consagra libertad probatoria, se recomienda aportar o solicitar las siguientes pruebas:

- a. El informe de accidente de tránsito y el croquis diligenciado por la autoridad competente.
- b. Prueba de alcoholemia.
- c. Examen toxicológico.



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

- d. Inspección judicial al lugar de los hechos, la cual debe ser llevada a cabo en un lapso de tiempo cercano a la ocurrencia de aquellos.
- e. Dictamen pericial.
- f. Testimonios.
- g. Planillas y fichas de mantenimiento periódico de los distintos tipos de vehículos.
- h. Registros de asistencia del conductor a cursos de actualización sobre seguridad vial, marítima, fluvial y aérea, manejo defensivo, conocimiento de mecánica automotriz, primeros auxilios, manejo del estrés, y agresividad.

6. El fundamento y soporte de esta Circular se encuentra en el documento especializado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado *“Lineamientos jurisprudenciales relevantes para el fortalecimiento de la defensa jurídica y la implementación de la conciliación en casos de responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados con vehículos oficiales”*. Tal documento puede ser consultado en la página web <http://www.defensajuridica.gov.co/>

**ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO**  
Directora General

Proyectó: Paula Caballero.  
Revisó: Carolina Estrella.  
Revisó: Diana Fajardo.