



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

4.

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.

Septiembre de 2013

Documentos Especializados

*de la Agencia Nacional
de Defensa Jurídica del Estado*

Ministerio de Justicia y del Derecho

www.minjusticia.gov.co

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

www.defensajuridica.gov.co

Dirección General

Adriana María Guillén Arango

Dirección de Defensa Jurídica

Yolanda Gómez Restrepo

Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica

Diana Fajardo Rivera

Dirección de Gestión de la Información

Mariana Martínez Cuéllar

Secretaría General

Isabel Abello Albino

Equipo técnico

Investigadora principal

Luisa Alexandra Torres

Diagramación e Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

1ª Edición

© Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Carrera 7 n.º 75-66, Bogotá, D.C.

Teléfono: 255 8955

ISSN: 2339-417X

PRÓLOGO

En el marco de la misión institucional de una gestión efectiva, integral y permanente, que respete derechos y principios constitucionales y que permita optimizar los recursos públicos en beneficio de los colombianos, resulta positivo poder presentar este trabajo referente al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre un tema específico de la responsabilidad estatal derivada de la actividad relacionada con el uso de vehículos oficiales.

El conocimiento del desarrollo jurisprudencial sobre los temas de mayor impacto en el funcionamiento de la administración pública es destacable como una estrategia que trasciende la atención individual y aislada de cada uno de los casos que cotidianamente están en debate ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin legítimo y plausible de prevenir que las causas generadoras del daño antijurídico, en esta oportunidad, en cuanto corresponde al uso de vehículos oficiales, para que en la medida de lo posible razonablemente, sean conocidas y se adopten por la Administración Pública, en sus diferentes niveles, las acciones de mejoramiento pertinentes.

El tratamiento que el Consejo de Estado Colombiano le ha dado a la responsabilidad estatal derivada de la utilización de vehículos oficiales, aunque primordialmente objetiva, es en todo caso diversa, siendo posible encontrar alternativas que conlleven la disminución de la ocurrencia de hechos en los que el Estado puede resultar patrimonialmente comprometido; por ejemplo por accidentes causados por vehículos estacionados en lugares prohibidos o sin la debida señalización o por el uso de vehículos oficiales para la realización de actividades y labores inadecuadas, como ha ocurrido por ejemplo con la utilización de volquetas para transportar personas.

Esta forma de visualizar la defensa judicial es amigable, estructurada, descriptiva, y si se quiere, preventiva, en tanto que se constituye en un llamado temprano a todos los estamentos de la Administración Pública, que por cualquier razón tienen relación con el uso de vehículos automotores, para que adopten mejores prácticas, dirigidas a evitar afectaciones de derechos a los administrados y con ello, en forma directa, reducir su impacto para el patrimonio público.

También, este documento busca ofrecer una herramienta útil a los funcionarios integrantes de los comités de conciliación de las entidades del orden nacional, con altas responsabilidades en realizar el análisis sobre el grado de riesgo de pérdida o éxito de cada caso en concreto, para concluir sobre la conveniencia razonada y sustentada sobre conciliar o no un caso. Es pues, un documento que dividido en dos partes, presenta un amplio panorama del estado de la jurisprudencia del Consejo de Estado, incluyente de los diferentes supuestos fácticos relacionados con el uso de vehículos en la actividad oficial.

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Directora General

Responsabilidad patrimonial del Estado

Responsabilidad patrimonial del Estado
por daños causados con vehículos oficiales

Lineamientos jurisprudenciales relevantes para el fortalecimiento de la defensa jurídica y la implementación de la conciliación

La conducción de vehículos automotores, al igual que ocurre con la conducción de energía eléctrica y el uso de las armas, integra la categoría de la responsabilidad por actividades peligrosas, de origen civil -art. 2356 C.C.-, que ha sido acogida por el Consejo de Estado considerando que el ejercicio de actividades peligrosas o su utilización, en sí mismas generan un riesgo para los demás, es decir, tienen potencialidad de causar daños.

Al fundarse esta tipología en la noción de riesgo, la configuración de los eventos de responsabilidad correspondientes a esta categoría ha sido tradicionalmente establecida por la jurisprudencia de conformidad con el régimen objetivo de responsabilidad

por riesgo excepcional, bajo el entendido que la conducción de vehículos automotores es una actividad lícita del Estado, la concreción del riesgo que comporta tal actividad resultaría anormal y excepcional para los particulares afectados con la misma.

No obstante la preeminencia del régimen objetivo, no se descarta ni excluye la aplicación del régimen

subjetivo con fundamento en la falla del servicio, el cual suele privilegiarse en atención a precisas circunstancias del caso concreto.

De manera que con el propósito de establecer cuáles son los criterios jurisprudenciales que deben tenerse en cuenta en la valoración jurídica de los casos en los cuales se pretende

derivar la responsabilidad patrimonial del Estado por la utilización de vehículos oficiales inicialmente se precisará, en cuanto resulta posible, cuál es el régimen de responsabilidad aplicable.

Y para efectos de identificar los requisitos necesarios para la atribución del daño a la entidad pública, así como las posibilidades de defensa que podría tenerse en estos casos, seguidamente se verificarán los elementos comunes y relevantes a cualquiera de los regímenes de responsabilidad que resultan aplicables en esta categoría, así: (i) Verificación de la guarda del vehículo y/o la actividad del mismo a cargo del Estado; (ii) Colisión de actividades peligrosas; y (iii) La participación de la víctima en la producción del daño.

La conducción de vehículos automotores, al igual que ocurre con la conducción de energía eléctrica y el uso de las armas, integra la categoría de la responsabilidad por actividades peligrosas

No obstante la preeminencia del régimen objetivo, no se descarta ni excluye la aplicación del régimen subjetivo con fundamento en la falla del servicio, el cual suele privilegiarse en atención a precisas circunstancias del caso concreto

1.

Precisiones respecto del régimen de responsabilidad aplicable

Las hipótesis de daños originados en este preciso supuesto se ha venido estructurando principalmente a partir del régimen objetivo por riesgo excepcional en el cual la responsabilidad estatal se constata con prescindencia de falla alguna del servicio, toda vez que únicamente se exige al demandante la prueba del padecimiento de un daño como consecuencia del ejercicio de esta actividad peligrosa a cargo del Estado, bajo cualquiera de las modalidades de guarda: guarda jurídica, guarda en la estructura, guarda en la actividad.

- Sentencia del 24 de agosto de 1992, expediente 6.754:

“[C]ando se habla de la responsabilidad por los daños producidos por las cosas o actividades peligrosas, en las que no juega ya la noción de falla, ni la probada ni la presunta, le incumbe a la demandada demostrar, para exculparse, la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de tercero, también exclusivo y

determinante. Y por eso mismo se entiende que en estos casos no se pueda exonerar la administración demostrando la diligencia y cuidado. En otras palabras, estos eventos encuentran ahora en el derecho colombiano respaldo inequívoco en el artículo 90 de la Constitución.”¹

- Sentencia del 3 de mayo de 2007, expediente 16.180:

“[E]stos eventos de responsabilidad estatal, se derivan del riesgo excepcional que se crea y al que son sometidas las personas por el manejo de cosas o el ejercicio de actividades por parte de las autoridades, que, si bien son necesarias para el cumplimiento de los cometidos

¹ Igualmente, ver sentencias expedientes 10024 de 16 de junio de 1997; 12420 de 27 de enero de 2000; 11401 de 2 de marzo de 2000; 11842 de 19 de julio de 2000; 12998 de 9 de agosto de 2001; 12707 de 18 de octubre de 2000; 14694 y 15640 de 11 de mayo de 2006; 14974 de 4 de diciembre de 2006; 16365 de 22 de julio de 2009; 15055 de 29 de enero de 2009; 18967 de 14 de abril de 2010.

estatales, revisten una especial peligrosidad, lo que implica el deber, para quien tiene bajo su guarda dichas cosas o actividades peligrosas, de responder por los daños que con los mismos se ocasionen, independientemente de la calificación que pueda darse a la conducta del agente, es decir que se trata de una responsabilidad objetiva.”

- Sentencia del 22 de julio de 2009, expediente 18.005:

“3. Con fundamento en el análisis del material probatorio recaudado, la Sala concluye que el 28 de febrero de 1994, en las instalaciones de la antigua Secretaría de Tránsito de Envigado, Abelardo de Jesús Escobar **fue atropellado por un vehículo de propiedad del municipio de Envigado, conducido por Stanley Mesa Cadavid, quién desempeñaba el cargo de conductor de ese ente territorial.**

Para la Sala no son claras las circunstancias determinantes del hecho, ...; **lo único que se encuentra acreditado como verdad inconcusa es que se causaron unas lesiones en ejercicio de una actividad peligrosa con un vehículo cuya guarda estaba a cargo del municipio demandado.**

Con el fin de demostrar la existencia de responsabilidad del Estado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la parte demandante debía acreditar el daño alegado, así como las circunstancias en las cuales éste se verificó. **Ahora bien, se estima que en aquellos casos en los que se debate la obligación de indemnizar el perjuicio generado en desarrollo o ejercicio de actividades peligrosas, se debe aplicar el sistema objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional. En tal sentido, para efectos de determinar la responsabilidad, resulta irrelevante el análisis de la licitud o ilicitud de la conducta**

asumida por los agentes estatales, como quiera que es suficiente para imputar el daño antijurídico, a título de riesgo excepcional, la demostración de que este fue causado por el artefacto o por la realización de la actividad peligrosa, cuya guarda se encontraba a cargo del Estado, a menos que se demuestre una ausencia de imputación.

(...)

En síntesis, conforme a las pruebas obrantes en el proceso, se revocará la sentencia proferida por el **a quo** con fundamento en el régimen del riesgo excepcional por actividades peligrosas, puesto que la entidad tenía la guarda de la cosa cuya actividad estaba desempeñando el agente de la administración al momento del hecho.” (Resaltado)

- Sentencia del 25 de abril de 2012, Subsección C, expediente 19.894:

“En varias oportunidades esta Corporación ha afirmado que la conducción de vehículos automotores comporta para quien la ejerce una actividad peligrosa que origina un riesgo de naturaleza anormal, de modo que **la imputación en estos casos suele ser de naturaleza objetiva en aplicación de la teoría del riesgo excepcional, porque el factor de imputación es el riesgo grave y anormal al que el Estado expone a los administrados, y en estos casos, debe probarse la existencia del daño y la actividad del Estado, mientras que la Administración, para excluir su responsabilidad deberá acreditar la presencia de una causa extraña** como: el hecho exclusivo de la víctima, la fuerza mayor o el hecho exclusivo y determinante de un tercero.” (Resaltado)

No obstante, se ha considerado que no está descartada la determinación de la responsabilidad estatal bajo el régimen subjetivo que da lugar a la

imputación del daño con fundamento en la falla del servicio, en tanto que pueden presentarse diversas circunstancias en la conducción de vehículos oficiales que, en razón de las particularidades del caso, harían necesaria e incluso prevalente la aplicación de dicho régimen.

- Sentencia del 26 de marzo de 2008, expediente 14.780:

“Con respecto al criterio de imputación aplicable en los eventos en los cuales interviene un vehículo oficial en la producción del daño, cuya indemnización se reclama a través de la acción de reparación directa, la Sala precisa que **pueden presentarse diversas situaciones que dan lugar a la aplicación de diferentes regímenes de responsabilidad**, así:

Un primer evento, que constituye la regla general, está referido a la producción de daños como consecuencia del ejercicio de la actividad de conducción de vehículos automotores. En este caso la responsabilidad se atribuye de manera objetiva a la persona jurídica que ejercía la actividad causante del daño, dado que quien cree un riesgo debe asumir las consecuencias de su materialización. En consecuencia, si como consecuencia de la conducción de un vehículo oficial, se producen lesiones o la muerte de una persona, la entidad debe indemnizar los perjuicios que ocasione.

(...)

Un segundo evento estará referido a la colisión de dos vehículos en movimiento. En tales casos se presenta una concurrencia en el ejercicio de la actividad peligrosa, porque tanto el conductor del vehículo oficial como el del vehículo particular están creando recíprocamente riesgos y, por lo tanto, **no habrá lugar a resolver la controversia, en principio, con fundamento en el régimen objetivo de riesgo excepcional.**

Cabe señalar que tratándose de la colisión de dos o más vehículos que se encuentren en movimiento, la Sala ha considerado que es necesario establecer si estos tenían características similares o si, por el contrario, se diferenciaban en su tamaño, volumen o potencial para desarrollar velocidad, etc., de tal manera que uno de ellos representara un mayor peligro, y si el vehículo oficial que intervino en el accidente superaba en esos aspectos al del particular que reclama la indemnización, habrá lugar a la aplicación del régimen objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional.

(...)

Otro evento se presenta cuando el daño se produce no como consecuencia del ejercicio de la actividad de conducción de vehículos automotores, aunque sí con dichos bienes, por ejemplo, cuando el vehículo se encuentra estacionado al momento de producirse la colisión, caso en el cual la responsabilidad recaerá en la Administración, a título de falla del servicio, cuando se estuviera en frente del incumplimiento de normas reglamentarias de tránsito.

(...)

Un vehículo estacionado podrá generar un riesgo cuando no se cumpla con las normas reglamentarias de tránsito, de tal manera que no sea visible para los demás conductores o peatones, a una distancia suficiente para evitar una colisión. En tales eventos no es el comportamiento ni la estructura del bien los que generan el peligro sino el incumplimiento de las normas de seguridad, lo cual generaría para la entidad responsable del hecho una responsabilidad a título de falla del servicio.

Ahora bien, cualquiera sea el criterio de imputación que se señale como aplicable a los casos concretos, la Sala considera que

siempre que se invoque en la demanda el régimen de falla del servicio, deberá entrarse a estudiar, en primer término, la responsabilidad de la Administración bajo ese título de imputación porque de un lado ese criterio es aplicable aún tratándose de daños causados con ocasión de actividades peligrosas, y por otra parte, se cumple con la función consustancial a la jurisprudencia contencioso administrativa de identificar las falencias que se presentan en el ejercicio de la actividad administrativa, con el propósito de que: (i) la definición para un caso concreto se convierta en advertencia para la administración con el fin de que ésta procure evitar la reiteración de conductas anormales y (ii) esa decisión sirva para trazar políticas públicas en materia de administración.

Agotado el análisis de la responsabilidad del Estado por falla del servicio, en los eventos de daños causados en ejercicio de actividades peligrosas, el análisis deberá proseguir para determinar si el daño es imputable a la Administración a título de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, aunque no se hubiera invocado en la demanda dicho régimen, en aplicación del principio *iura novit curia*².

2 Nota original de la sentencia citada: "En sentencia S-123 de 14 de febrero de 1995, la Sala Plena de la Corporación consideró: "la Sala reitera la tesis de que la justicia administrativa es rogada y en ella no es aplicable el principio *iura novit curia*, pero precisa con relación a dicha característica una excepción: en aquellos procesos, en los cuales no se juzga la legalidad o ilegalidad de la actuación u omisión de la Administración, sino que directamente se reclama la reparación del daño mediante el reconocimiento de una indemnización, el juez puede interpretar, precisar el derecho aplicable y si es el caso modificar, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda los fundamentos de derecho invocados por el demandante. En las controversias sobre responsabilidad extracontractual del Estado, materia en la cual, si bien existen algunas normas generales consagradas en la legislación positiva, aplicables que pueden ser invocadas en la demanda, tales como el artículo 90 de la Constitución Nacional, que de manera abstracta sirve de fundamento jurídico a la responsabilidad del Estado, lo cierto es que no existe un régimen legal positivo que regule de una manera precisa y detallada dicho tema, lo que hace que el juez pueda encontrar fundamentos de derecho diferentes a los propuestos en la demanda, pero sin que pueda modificar la causa petendi de la misma, que como ya se precisó la constituyen los hechos mismos en que se fundamenta. De conformidad con lo hasta aquí expuesto, la Sala precisa que

- Sentencia del julio 22 de 2009, expediente 16.365.

"Así las cosas, se tiene que el señor Eduardo Morales Rodríguez fue arrollado por el vehículo de placas OB-0225 mientras era conducido por un servidor de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, cuando realizaba una tarea por cuenta de la misma entidad, lo cual impone concluir que **la guarda de la actividad –durante cuyo ejercicio se causó el daño– estaba a cargo de la demandada y si bien no se acreditó que el accidente se hubiere producido por una falla atribuible a la Administración**, pues los alegaciones referidas al estado de embriaguez del conductor y el exceso de velocidad carecen de respaldo probatorio en el *sub lite*, tal y como se establece de los elementos de juicio relacionados anteriormente, **lo cierto es que el mismo sí se produjo durante el ejercicio de una actividad catalogada como peligrosa por cuenta de la Administración.**

Los anteriores supuestos permiten establecer que **la carga probatoria, relativa a la acreditación del daño y la causa del mismo –originada en el ejercicio de una actividad peligrosa por cuenta de la Administración– fue debidamente asumida por la parte actora** y estando probado que el señor Eduardo Morales Rodríguez fue atropellado por un vehículo al servicio de la entidad demandada, conducido por uno de sus agentes, se impone concluir que ésta es administrativa y patrimonialmente responsable

si es posible en materia de juicios de responsabilidad extracontractual del Estado, la aplicación del principio *iura novit curia*, pero siempre teniendo en cuenta que a través de él no se puede llegar a la modificación de los fundamentos fácticos de la pretensión, expuestos en el libelo, los cuales constituyen su causa petendi y son los precisados por el actor, y no otros. Así en esta materia, lo importante es la realidad y naturaleza de los hechos y no la calificación jurídica que les pueda dar el demandante, todo lo cual coincide con lo dispuesto con nuestra legislación positiva, concretamente por el artículo 170 del Código Contencioso Administrativo, según el cual, la sentencia debe analizar "los hechos en que se funda la controversia".

por la ocurrencia de los hechos de la demanda, puesto que no se acreditó eximente alguno de responsabilidad, ...". (Resaltado)

Sentencia del 9 de junio de 2010, expediente 18.719:

"Ciertamente, la jurisprudencia de la Sala ha señalado que tratándose de la producción de daños originados en el despliegue –por parte de la entidad pública o de sus agentes– de actividades peligrosas, lo cual ocurre cuando se conducen vehículos automotores, **es aquel a quien corresponda jurídicamente la guarda de la actividad el que quedará obligado a responder por los perjuicios que se ocasionen al realizarse el riesgo creado**³; asimismo, en cuanto al reparto de la carga de la prueba que tiene lugar en litigios en los cuales el aludido sea el asunto objeto de controversia, se ha advertido, en forma reiterada, que

"[A]l actor le bastará probar la existencia del daño y la relación de causalidad entre éste y el hecho de la administración, realizado en desarrollo de la actividad riesgosa. Y de nada le servirá al demandado demostrar la ausencia de falla; para exonerarse, deberá probar la existencia de una causa extraña, esto es, fuerza mayor, hecho exclusivo de un tercero o de la víctima".⁴

Dado que **en el presente caso el Estado tenía a su cargo la actividad riesgosa que produjo el daño, la Sala encuentra que la responsabilidad predicable respecto del ente demandado lo es a título del régimen objetivo, identificado como riesgo excepcional.**

3 Nota original de la sentencia citada: "Sentencia del 30 de noviembre de 2006, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, expediente 15473; sentencia del 4 de diciembre de 2.007, exp. 16.827."

4 Nota original de la sentencia citada: "Sentencia de 14 de junio de 2001, exp. 12.696; Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez; sentencia de abril 27 de 2006, exp. 27.520; Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez."

(...)

Igualmente en aplicación del principio ***iura novit curia***, la Sala en distintas sentencias relacionadas con la conducción de automotores, ha modificado el título de imputación, pues partiendo de los hechos demostrados puede, de una parte, descartar el título jurídico invocado por los actores y aplicar el respectivo, de acuerdo con los hechos probados, y en estos casos ha privilegiado la falla probada del servicio.⁵" (Resaltado)

- Sentencia del 23 de febrero de 2013, Subsección A, expediente 18.966:

"Teniendo en cuenta que el régimen de falla presunta del servicio, cuya aplicación pretende la parte demandante para juzgar la responsabilidad de la entidad demandada, con ocasión de la muerte del señor Darío Alberto Cerón Orozco, no resulta aplicable en el *sub iudice*, la Sala, **de conformidad con el principio *iura novit curia*⁶ y las pruebas obrantes en el plenario examinará, con fundamento en el régimen objetivo de riesgo excepcional, si la entidad demandada debe responder por el deceso trágico del señor Cerón Orozco, sin perjuicio de que llegare a establecerse en el proceso que los hechos acaecidos el 22 de junio de 1996, en el sitio denominado "La Bolsa", jurisdicción del Municipio de Jamundí, Departamento**

5 Nota original de la sentencia citada: "Sentencias Nos. 12998 de 9 de agosto de 2001 MP María Elena Giraldo Gómez; 22918 de 30 de agosto de 2006 MP Alier Eduardo Hernández; 14780 de 26 de marzo de 2008 Ruth Stella Correa Palacio; 18376 de 23 de junio de 2010 MP Mauricio Fajardo Gómez; 18078 de 9 de junio de 2010 MP Gladys Agudelo Ordóñez."

6 Nota original de la sentencia citada: "En virtud del principio *iura novit curia*, corresponde al juez definir la norma o el régimen jurídico aplicable al caso frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, potestad del juez que no debe confundirse con la modificación de la causa petendi, esto es, los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión. Por ello, es posible que, frente a unos mismos hechos, resulten aplicables distintos regímenes de responsabilidad, como ocurre en el *sub lite*, teniendo en cuenta, por supuesto, las circunstancias particulares de cada caso y el material probatorio obrante en el plenario."

del Valle del Cauca, obedecieren a una falla en la prestación del servicio imputable a la entidad demandada, caso en el cual así deberá declararlo la Sala, pues dicho régimen es el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria a cargo del Estado, pues al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado, y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual⁷.

La imputación del daño con fundamento en la falla del servicio tiende a ser el título procedente en casos en los cuales el accidente se presenta caracterizado principalmente por infracciones a las normas de circulación y tránsito, así como por el desconocimiento de disposiciones reglamentarias en cuanto al mantenimiento, uso y destinación de los vehículos oficiales.

- Sentencia del 10 de noviembre de 2005, expediente 19.968:

“[N]o hay duda que la conducta irregular del agente del Estado fue la causante del accidente en el que perdió la vida el señor Bautista, pues **conducía el vehículo oficial a él asignado, con exceso de velocidad, superior a los límites permitidos por la ley,** y efectuó una maniobra de adelantamiento sin calcular la distancia suficiente de acuerdo con la velocidad que llevaba, ocasionando el grave accidente.

De estas infracciones, por lo demás, resultaba claramente esperable, conforme a las reglas de la experiencia, el accidente ocurrido, lo

que permite considerar en el caso concreto, que constituyen la causa eficiente que produjo el resultado.

(...)

En consecuencia, se encuentra demostrada la falla de la Administración, pues a la luz de los hechos, resulta claro, que el agente estatal violó varias disposiciones del Código Nacional de Tránsito, convirtiéndose su conducta en la causa del accidente...”.

- Sentencia del 23 de abril de 2008, expediente 15.339:

De las pruebas referidas y de las normas transcritas se demuestra que el conductor del camión recolector de basura obró con negligencia e imprudencia, pues ejecutó una maniobra expresamente prohibida, sin que se hubiese demostrado que estaba frente a las excepciones admitidas por la misma legislación, pues no pretendía estacionar ni se encontraba frente a una emergencia.

Adicionalmente, el conductor, al dar retroceso no contó con la información de sus ayudantes para efectuar tal maniobra, evitando así la posibilidad de arrollar a alguna persona que pudiera encontrarse detrás del camión en ese instante, arrojando la basura directamente en el dispositivo recolector.

Pero la causa determinante del accidente no fue precisamente la presencia de la víctima, sino la maniobra equivocada e imprudente del

La imputación del daño con fundamento en la falla del servicio tiende a ser el título procedente en casos en los cuales el accidente se presenta caracterizado principalmente por infracciones a las normas de circulación y tránsito, así como por el desconocimiento de disposiciones reglamentarias en cuanto al mantenimiento, uso y destinación de los vehículos oficiales

⁷ Nota original de la sentencia citada: “Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163.”

conductor del vehículo oficial, quien retrocedía en una vía pública, aunado a que ante la falta de visibilidad respecto de la parte posterior del vehículo, era necesario que alguno de sus ayudantes alertara al conductor sobre la posibilidad de ejecutar tal maniobra por el riesgo que ella entraña.”

- Sentencia del 8 de julio de 2009, expediente 16.679:

“En la cabina iba el alcalde, quien conducía el automotor, a su lado, el señor Benjamín Pérez Pulido y el ingeniero Efraín Alvaro Caro, mientras que los demás se subieron al platón de la volqueta. Aproximadamente a un kilómetro del lugar en el que se presentó el derrumbe, el alcalde perdió el control del automotor y se salió de la vía, accidente en el que perdieron la vida cuatro personas, (...).

En el caso *sub examine*, **no obstante que hay riesgo, puesto que la Administración estaba a cargo de la actividad peligrosa que produjo el daño, no es menos cierto que en este caso la conducta imprudente e irresponsable del servidor público**, al infringir normas dispuestas por el Ordenamiento de Tránsito Terrestre, por conducir en estado de embriaguez, sin contar con la suficiente preparación y experiencia en dicha actividad, provocó el accidente en el que perdieron la vida varias personas y otras resultaron heridas, accidente cuyas consecuencias nocivas se hicieron más evidentes por el hecho de que la mayoría de las personas muertas y heridas viajaban en el platón de la volqueta, lo que las hizo más vulnerables a sufrir daños por su estado total de indefensión, pues salieron despedidas del automotor, **lo cual evidencia una falla en la prestación del servicio imputable a la Administración**, quien deberá responder por los perjuicios causados a los demandantes.”

- Sentencia del 26 de mayo de 2010, expediente 17.635:

“La prueba documental y testimonial que fue relacionada, permiten inferir que el conductor transitaba a gran velocidad, y en esto fueron coincidentes todos los declarantes. A esto se suma que los documentos incorporados fueron concluyentes en que la volqueta de placas No. OL 1838 era de propiedad de dicho municipio y estaba adscrita al servicio oficial del mismo, por esa razón fue utilizada en las festividades realizadas entre los días 9 al 11 de enero de 1993.

Este asunto merece gobernarse bajo el régimen de responsabilidad subjetiva por falla del servicio, pues, revisada la prueba documental y testimonial, ésta da cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos. El grave daño presentado en la dirección, implicaba que el automotor no había sido sometido para entonces a una revisión técnico mecánica, que permitiera advertir la falla existente, lo cual sin duda, agudizó el problema presentado en la dirección, circunstancia que impidió al conductor controlar el vehículo. Esto sumado a la velocidad del vehículo dio lugar a la colisión y al volcamiento del mismo.

Adicionalmente, la responsabilidad también aparece comprometida por parte del Municipio de Buriticá, pues, a la volqueta modelo 1986, le dio una destinación diferente, no acorde para lo que fue diseñada. Este tipo de vehículos, sirven para trasladar tierra, piedra o escombros. En suma sirve para trasladar material de construcción de un lado a otro, dichos vehículos no están diseñados para el transporte de personas, por no cumplir con la infraestructura especial para el acceso de pasajeros, ni tampoco cumplen con las

mínimas normas que garanticen la seguridad de los mismos. Esta razón también permite inferir que la entidad, por una lado, expuso a todas las personas que viajaban en el volco a un riesgo mayor, y por otro, que desconoció y transgredió el artículo 170 del Decreto 1809 de 1990 (Código Nacional de Tránsito vigente para la época), en cuanto prohibía transportar pasajeros en este tipo de vehículos (...).

Los argumentos anteriores son suficientes para declarar la responsabilidad de la Administración por falla probada del servicio, por cuanto quedó demostrado que el accidente se produjo por una falla mecánica atribuible a la Administración por falta de mantenimiento del automotor y porque a éste se le dio una destinación distinta, no solo por trasladar personas en el vehículo de carga desconociendo la prohibición de la norma reglamentaria, sino por no contar con las mínimas medidas de seguridad para ello.” (Resaltado)

- Sentencia del 9 de junio de 2010, expediente 18.078:

[E]ncuentra la Sala acreditado que el accidente ocurrió el día 19 de mayo de 1993 en la carretera que del municipio de María La Baja conduce a Matuya (Bolívar), mientras se desplazaban cuatro vehículos que transportaban una comitiva integrada por militares de la Infantería de Marina de la Armada Nacional y servidores de la Fiscalía General de la Nación; que **uno de los vehículos que avanzaba en la caravana, particularmente el tercero de los cuatro automotores, el cual se hallaba al servicio de la Fiscalía General de la Nación, se salió de la vía por la cual transitaba, dio varios botes y cayó encima del señor Rafael Antonio Hurtado Cueto, ocasionándole múltiples fracturas que le produjeron la muerte instantánea.**

(...)

Dentro del anterior contexto se deduce sin ambages que las concausas que contribuyeron a la producción del daño fueron en primer lugar la **maniobra apresurada del conductor del vehículo al servicio de la Fiscalía General de la Nación quien en un acto – reflejo, desbordó el margen central de la vía para esquivar la imperfección que se hallaba sobre la misma, sin percatarse previamente que por el costado izquierdo trataba de adelantarle el conductor del camión Ford F-350.**

Otra de las circunstancias imputables materialmente a la Fiscalía General de la Nación y que contribuyó de manera determinante en la producción del daño fue el exceso de velocidad que llevaban los vehículos.

(...)

En las anteriores condiciones encuentra la Sala que la conducta del conductor del vehículo al servicio de la Fiscalía General de la Nación **contribuyó de manera directa, determinante y eficiente para la producción del evento dañoso, pues si la velocidad hubiera sido moderada y si no hubiera realizado la maniobra para esquivar la imperfección, no se hubiera producido el impacto con el camión Ford F-350 o de haberse producido no hubiera perdido el control del automotor y sin la concurrencia de estas concausas no se hubiera producido el daño,** por ende, resulta atribuible materialmente la causación del daño a dicha entidad. (Resaltado)

Sentencia del 7 de abril de 2011, expediente 19.256:

“Por lo tanto, la Corporación estima que dentro del *sub judice* la **responsabilidad de la entidad demandada lo es a título de falla en el servicio, puesto que se permitió el transporte, por parte del conductor del vehículo oficial, de una persona ajena a la**

Administración Municipal, es decir mediante la transgresión de una disposición creada por la propia entidad, hecho que produjo que la víctima sufriera el accidente que la dejó lesionada de gravedad.

(...)

De este modo, el hecho de que el conductor del vehículo oficial no estuviere adscrito al municipio demandado mediante un vínculo legal o reglamentario, puesto que ello se produjo a través de la celebración de una orden de servicios, en modo alguno impide que se responsabilice patrimonialmente al ente demandado por el daño causado a los demandantes, **a causa de la negligencia del mencionado conductor en permitir el acceso de la víctima al vehículo oficial, no obstante que ello se encontraba prohibido.**”

A la anterior irregularidad se agrega otra, aún más directa frente a la entidad pública, constitutiva igualmente de una falla en el

servicio, consistente en que **el vehículo oficial no contaba con su respectiva placa y, por lo mismo, no podía transitar por las vías públicas** –sin que se hubiere acreditado en el proceso que el automotor tenía un permiso especial para ello–, según lo previsto en el artículo 79 del Decreto 1809 de 1990, vigente para la época de los hechos (...).

En consecuencia, **concurren en este caso dos situaciones constitutivas, a su turno, de una falla en el servicio en cabeza de la entidad demandada,** pues, por un lado, se contravino lo dispuesto en el numeral 5° de la circular SOP - 001 de 1998, al permitirse el acceso al automotor oficial de una persona ajena a la Administración municipal en calidad de pasajero, precisamente la víctima, cuando ello estaba expresamente prohibido y, de otro lado, el automotor no podía movilizarse en las vías públicas, por cuanto no contaba con su respectiva placa, según el ordenamiento jurídico vigente para el día de los hechos.”(Resaltado)

2. Identificación de supuestos relevantes para la atribución de responsabilidad del Estado en la tipología estudiada

Las precisiones efectuadas respecto del régimen de responsabilidad aplicable en este supuesto de responsabilidad patrimonial del Estado son por sí mismas indicativas de los principales criterios jurídicos en la materia, en todo caso se considera pertinente destacar la relevancia de los siguientes aspectos con el propósito de que puedan ser considerados por la entidad implicada en estos eventos de responsabilidad tanto para fortalecer su estrategia de defensa si se encuentra avocada a afrontar un proceso judicial, como para enriquecer el estudio de viabilidad con miras a posibilitar un acuerdo conciliatorio.

2.1 Verificación de la guarda del vehículo y/o la actividad del mismo a cargo del Estado

Jurisprudencialmente se ha considerado que el título jurídico que da lugar a la imputación del daño al Estado en estos eventos corresponde al de su condición, en el caso concreto, de guardián del

vehículo –guarda en la estructura- o de la actividad que con éste se desarrolla –guarda en la actividad-, deber jurídico que se origina inicialmente por ser la entidad la propietaria del vehículo –guarda jurídica-, o porque aún sin serlo el vehículo era utilizado para fines propios del servicio público.

En consecuencia, si en el caso concreto el demandante no logra establecer que la actividad peligrosa cuya realización produjo el daño estaba a cargo o bajo la guarda de la entidad demandada, sea porque se trataba de un vehículo de su propiedad o que aún sin serlo, la actividad del mismo estaba bajo su control y dirección, el daño no le será imputable y por tanto no será posible declarar la pretendida responsabilidad patrimonial.

- Sentencia del 19 de julio de 2000, expediente 11.842:
“En el caso que ocupa a la Sala, el vehículo que dio lugar a la producción del accidente era

conducido por un particular, quien, además, conforme a lo expresado por varios testigos, era su propietario. Sin embargo, en el momento en que ocurrieron los hechos, dicho vehículo estaba a disposición de miembros de la Policía Nacional, quienes solicitaron la colaboración de aquél, para efectos de cumplir una función pública, esto es, prestar colaboración a algunos ciudadanos, cuyas propiedades se encontraban en peligro, conforme al aviso dado por éstos mismos.

La policía obró conforme a la autorización contenida en el artículo 33 del Código Nacional de Policía, según el cual “En caso de urgencia, la policía puede exigir la cooperación de los particulares no impedidos para hacerlo”, evento en el cual podrá recurrir incluso a la fuerza, transitoriamente, para usar bienes que le resulten indispensables, como vehículos, drogas, etc, lo que, dada la colaboración voluntaria de José Jairo Valencia, no fue necesario en este caso.

Así las cosas, considera la Sala que **los agentes del Estado antes mencionados tenían a su cargo la guarda de la actividad peligrosa, en ejercicio de la cual se produjo el accidente. En efecto, de ellos dependían la dirección y el control de la actividad, en el momento preciso en que sucedieron los hechos.** Por esta razón, se concluye que el daño causado a José Manuel Gutiérrez Sepúlveda, al accidentarse el vehículo citado, es imputable a la entidad demandada.

Lo anterior debe ser entendido **sin perjuicio de que pudiera llegar a considerarse que José Jairo Valencia León, en su condición de propietario y conductor del vehículo, tenía también a su cargo la guarda de la actividad desarrollada, lo que daría lugar a concluir que, en el presente caso,**

se ejercía una guarda conjunta sobre la misma. Este hecho, sin embargo, no impide que se condene a la entidad demandada a pagar el total de los perjuicios causados a los actores, teniendo en cuenta que daría lugar al surgimiento de una obligación solidaria, según lo dispuesto en el artículo 2.344 del Código Civil.” (Resaltado)

- Sentencia del 25 de abril de 2012, Subsección C, expediente 19.894:

“[P]ara efectos de determinar el título de imputación, no resulta relevante la demostración de la titularidad o propiedad del vehículo, sino establecer quién lo tenía a su cargo, quien ejercía la dirección del mismo, es decir, la guarda material del automotor al momento de producción del accidente ya que éste es entonces quien quedará obligado a responder por el riesgo creado.

(...)

[P]or tratarse de una actividad peligrosa el título de imputación es objetivo y que adicionalmente **no se requiere probar la titularidad del vehículo sino establecer a quien correspondía la guarda material del mismo, en este caso, no se acreditaron los requisitos mínimos para ello.**

Al punto es necesario resaltar que **en el subjuicio no se probó la titularidad del vehículo, pero tampoco pudo establecerse que su guarda estaba a cargo de la entidad demandada,** simplemente se sabe a través del informe administrativo por muerte, que es documento público y como tal merece credibilidad, que la motocicleta estaba “estacionada cerca al recinto de la guardia parte interna”, afirmación de la cual no puede inferirse con grado de certeza que ésta estuviere a disposición de la entidad o que el Ejército tuviera su guarda.”

- Sentencia del 23 de febrero de 2013, Subsección A, expediente 18.966:

“Así, visto con detenimiento el material probatorio aportado al plenario, lo único cierto es que el hoy occiso perdió la vida cuando se movilizaba en un **vehículo de propiedad del SENA**, después de asistir a un **evento organizado por dicha entidad** en el Municipio de Suárez, Departamento del Cauca, el cual era **conducido por el señor Ciro Omar Aragón Labio, quien para la época de los hechos se desempeñaba como director seccional de la demandada.**”

Desde este punto de vista, si en el caso no se encuentra establecido el deber de guarda del vehículo oficial o la actividad peligrosa desplegada con éste por ausencia de vínculo jurídico o material con la Administración, no habrá lugar a imputar el daño a la entidad demandada.

Esta situación puede presentarse por una falta personal del agente, o por la falta de prueba del nexo causal de la actuación de la administración respecto del daño alegado como sufrido por el particular.

- Sentencia del 28 de abril de 2010, expediente 18.322:

“[L]as lesiones producidas a la señora Carmen Rosa Ramírez Ospina y a su menor hijo se debieron a una culpa personal del Agente de Policía Enzo Rafael Acosta Camaño, comoquiera que tal hecho dañoso **se produjo en medio de actividades recreativas, las cuales, como resulta apenas natural, son completamente ajenas al servicio público.**

En efecto, tanto el informe de tránsito como el informe oficial y las declaraciones de los testigos resultan coherentes entre sí cuando afirman que en la tarde del 13 de noviembre del 1994, el agente de Policía Enzo Rafael Acosta

Camaño en compañía de la señora Carmen Rosa Ramírez Ospina y su menor hijo Joshua Andrés Duque Ramírez **se desplazaban en una motocicleta de propiedad privada con rumbo a un establecimiento recreacional, cuando al llegar a una curva colisionaron con una camioneta, con las funestas consecuencias ya conocidas;** asimismo, los mencionados elementos de convicción permiten establecer que el accidente fue causado por el exceso de velocidad del hoy extinto Enzo Acosta Camaño.

Ahora, si bien es cierto que el referido agente de Policía, debido a su imprudencia, provocó el accidente en el cual resultaron lesionados la señora Carmen Rodríguez y su hijo menor mientras se encontraba en servicio activo, no lo es menos que la conducta o actividad del referido funcionario no estaba determinada o encaminada a la prestación del servicio público, ni al desempeño de las funciones propias del cargo del cual estaba investido, **sino que éste lamentable hecho se encuentra enmarcado dentro del contexto de actividades recreativas puramente personales, ajenas por completo al servicio público que desarrolla la entidad pública demandada;** asimismo debe resaltarse que el vehículo automotor en el cual se desplazaban los lesionados tampoco era de uso oficial.

(...)

Al respecto, la Sala ha precisado que **el atribuir el daño causado por un agente al servicio del Estado significa que éste último se hace responsable de su reparación, pero esta atribución sólo es posible cuando el daño ha tenido vínculo con el servicio.** Es decir, las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen algún nexo

o vínculo con el servicio público⁸. **La simple calidad de funcionario público que ostente el autor del hecho no vincula necesariamente al Estado, pues dicho funcionario puede actuar dentro su ámbito privado separado por completo de toda actividad pública.**

(...)

Igualmente, resulta necesario analizar, en el caso concreto, el estado de “franquicia” o disponibilidad en el cual se encontraba el agente Acosta Camaño, puesto que ello determina, *per se*, la imposibilidad de que el daño antijurídico pueda serle imputable a la entidad pública demandada.

(...)

Así pues, la jurisprudencia es clara en establecer que, cuando un miembro de la Fuerza Pública se encuentra en estado de “disponibilidad”, consecuentemente, está en servicio activo; sin embargo, esa circunstancia no significa, *per se*, el ejercicio de funciones propias del cargo, las cuales se desarrollarán, únicamente, cuando encontrándose en esa situación le sean asignadas tales funciones por quien corresponda, estableciéndose así un claro nexo con el servicio,

La simple calidad de funcionario público que ostente el autor del hecho no vincula necesariamente al Estado, pues dicho funcionario puede actuar dentro su ámbito privado separado por completo de toda actividad pública

por manera que, de no atribuirse funciones de esta naturaleza, las actuaciones adelantadas por el agente no vincularán a la entidad pública y sus consecuencias radicarán, exclusivamente, en cabeza del servidor, quien actúa de acuerdo con su ámbito privado.

Aplicado lo anterior al caso concreto, se puede deducir que en el presente asunto se está frente a un hecho dañoso producido como consecuencia de un accidente de tránsito provocado por un agente de Policía; no obstante, en ese momento no lo hizo prevalido de su condición de Agente de la Fuerza Pública sino que lo hizo dentro de su esfera personal, esto es cuando éste se dirigía a un establecimiento recreacional, circunstancia que no está relacionada de forma alguna con las funciones que constitucional y legalmente le fueron asignadas y que le correspondía desempeñar.

Reitera la Sala que **las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen nexo o vínculo con el servicio público. La simple calidad de servidor público que ostente el autor del hecho o la simple tenencia o propiedad del instrumento utilizado para causar el daño, no vincula necesariamente al Estado, pues dicho funcionario puede actuar dentro de su ámbito privado, separado por completo de toda actividad pública.**

En consecuencia, fuerza concluir que se encuentra plenamente acreditada la configuración de la eximente de responsabilidad consistente en la culpa personal del Agente, circunstancia que impide estructurar la imputación jurídica del daño causado en contra de la entidad pública demandada, elemento éste indispensable para

8 Nota original de la sentencia citada: La jurisprudencia francesa desde el célebre fallo Lemmonier del 26 de julio de 1918, a partir de las conclusiones del comisario de gobierno LEON BLUM había señalado: “Si la falta personal -afirmó Blum- ha sido cometida en el servicio o con ocasión de él, si los medios y los instrumentos de la falta han sido puestos por el servicio a la disposición del culpable por efecto del juego del servicio, si en una palabra, el servicio ha acondicionado la ejecución de la falta o la producción de sus consecuencias dañinas respecto de un individuo determinado, el juez administrativo podrá y deberá decir: la falta se separa quizás del servicio -es a los tribunales judiciales [jueces ordinarios] a quienes les corresponde decidir sobre esto -pero el servicio no se separa de la falta”.

poder deducir responsabilidad extracontractual respecto del Estado.” (Resaltado)

- Sentencia del 18 de junio de 2008, expediente 16.518:

“Quedó acreditado en el expediente que el daño sufrido por el señor Serrano Cerón fue causado como consecuencia de la colisión entre la motocicleta en la cual se desplazaba y el vehículo de propiedad del INPEC, que era conducido por funcionario de esa entidad y cumplía en el momento de los hechos una misión oficial.

5.2. Al momento de producirse el accidente, la Policía estaba prestando el servicio de escolta al vehículo del INPEC que intervino en el accidente, según el informe rendido por el Comandante del Departamento de Policía, Santander, ...

(...)

No se acreditó que parte de la función que desempeñaban los agentes que prestaban el servicio de escolta al vehículo del INPEC fuera la de indicarle al conductor del mismo la forma de ejercer su actividad, y menos que el accidente se hubiera producido por omisiones o errores derivados de esas indicaciones.

(...)

Con fundamento en las pruebas relacionadas, que son las únicas susceptibles de valorar frente a la Nación - Ministerio de Defensa, **se concluye que no se acreditó la intervención de la entidad en la causación del daño, habida cuenta que no se demostró que el conductor del vehículo de propiedad del INPEC hubiera continuado la marcha sobre la vía y no hubiera realizado el pare**, por atender la señal del agente que lo precedía, sino que, conforme a las distintas versiones del hecho que suministró, el accidente se produjo

bien: (i) porque no pudo observar al conductor de la motocicleta, en razón el obstáculo que se hallaba sobre la vía; o (ii) porque si bien advirtió la presencia del conductor de la motocicleta, confió en que éste respetaría la señal que presuntamente le había dado el agente, o (iii) porque siguió avanzando sin hacer el pare reglamentario por considerar que el hecho de haber avanzado ya sobre la vía le daba prelación sobre el desplazamiento de la motocicleta.

(...)

En consecuencia, se revocará la sentencia impugnada en cuanto declaró la responsabilidad patrimonial de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, por los perjuicios causados a los demandantes con las lesiones padecidas por el señor Serrano Cerón, porque **no se demostró que la entidad hubiera intervenido causalmente en la producción del daño ni por acción ni por omisión.”**

2.2. Colisión de actividades peligrosas

En este supuesto en el cual tanto la entidad pública como el particular afectado desarrollan una actividad peligrosa por virtud de la cual se produce el daño, a efectos de determinar la imputación del daño al Estado resulta relevante determinar cuál de las actividades en colisión constituye la causa eficiente del daño por ser ésta en tal evento la que dio lugar a la realización del riesgo propio de la actividad.

Así, se ha valorado la condición específica de riesgo del vehículo oficial respecto del vehículo particular, como un criterio objetivo para determinar la atribución del daño.

- Sentencia del 9 de agosto de 2001, expediente 12.998:

“Encuentra la Sala que si bien está demostrado el hecho demandado no se probó que ocurrió

por una falla del Estado. (...) Particularmente este caso encuadra dentro del régimen de responsabilidad objetiva, por riesgo excepcional. En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado atendiendo la contingencia al daño que ofrecen, entre otros, los instrumentos destinados a actividades peligrosas, apreciando la realidad física de esos instrumentos a causar daño, ha dicho que cuando dos actividades peligrosas se enfrentan y además una actividad es menor que la otra, habrá de entenderse que la mayor peligrosidad al riesgo, por su estructura y actividad, se predica de la de "mayor potencialidad". Así lo ha explicado la Sala en anteriores oportunidades desde la sentencia proferida el 10 de marzo de 1997 ⁽⁹⁾.

(...)

En el caso que se juzga las pruebas, valorables sobre el hecho demandado y que producen convicción al juzgador, dicen de la verdad sobre la colisión de dos automotores, accidente en el cual resultó herido el señor Amador Ávila; de esos dos vehículos el de mayor peligrosidad estaba utilizado por el Estado (Camión) porque el otro era una moto. Por lo tanto al establecerse que el automotor del Estado era la cosa peligrosa y en actividad, de mayor potencialidad para causar daño se entiende establecido el primer elemento de responsabilidad por riesgo excepcional." (Subrayado)

- Sentencia del 26 de marzo de 2008, expediente 14.780:
"Con fundamento en las pruebas valorables, se concluye que el señor Luis Alberto García sufrió las lesiones y que descritas como consecuencia de

⁹ Nota original de la sentencia citada: "Expediente 8.269, actor Fernando M. Anaya Vélez. Se reitera lo afirmado por la Sala en sentencias proferidas los días: 7 de julio de 1993; exp. 7.730; actora: Inmaculada Concepción Flórez Durán; 27 de enero de 2000, exp. 12.420, actor: María Cecilia Capote y otros)."

un accidente de tránsito en el que intervino un vehículo oficial, conducido por un agente estatal, en cumplimiento de sus funciones.

(...)

En el caso concreto, como **la parte demandante acreditó haber sufrido un daño como consecuencia de un accidente de tránsito causado al colisionar con un vehículo oficial que se hallaba estacionado**, se procederá a establecer si la entidad demandada incurrió o no en la falla del servicio que se le imputa en la demanda.

(...)

[C]onsidera la Sala que el informe del accidente brinda los elementos de juicio suficientes para concluir que **el daño sufrido por los demandantes es atribuible a la entidad demandada, dado que la causa eficiente del mismo lo fue el indebido estacionamiento del vehículo oficial...**, dado que la entidad demandada no demostró dentro del proceso que el lugar donde se encontraba ubicado el vehículo hubiera sido establecido por las autoridades de tránsito como un lugar permitido para cargar materiales en un lugar comercial ubicado dentro del perímetro urbano, y en un sitio de poca iluminación.

(...)

En otros términos, en el caso concreto **fue la falla en el servicio y no la actuación de la víctima la causa eficiente del daño ...**, porque ésta violó las normas de tránsito al estar estacionado en curva, en sitio no señalado reglamentariamente para cargar material, de mala iluminación y con la tapa del "volco" abierta. (Resaltado)

- Sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 18.967:

“Así las cosas, como la actividad de conducción de vehículos es riesgosa o peligrosa, resulta oportuno analizar la controversia desde el título objetivo del riesgo excepcional, en los términos señalados, con la salvedad de que, **en el asunto *sub examine* se presentó una colisión de actividades peligrosas, como quiera que tanto Marco Tulio Cifuentes como EPSA ejecutaban, al momento del accidente, la conducción de automotores** sin que esta específica circunstancia suponga que se cambie o traslade el título de imputación a la falla del servicio.

(...)

En consecuencia, al establecer la causación del daño, en sede de imputación fáctica, es posible que entren en juego factores subjetivos vinculados con la trasgresión de reglamentos; el desconocimiento del principio de confianza; la posición de garante; la vulneración al deber objetivo de cuidado, o el desconocimiento del ordenamiento, entre otros, sin embargo los mismos no enmarcan la controversia en el plano de la falla del servicio, sino que serán útiles a efectos de establecer el grado de participación de cada agente en la producción del daño ... o, si por el contrario, debe graduarse proporcionalmente su participación.

En esa medida, lo fundamental al momento de establecer la imputación en este tipo de escenarios, es determinar cuál de las dos actividades riesgosas concurrentes fue la que, en términos causales o fácticos, desencadenó el daño, es decir, desde un análisis de imputación objetiva concluir a quién de los participantes en las actividades concluyentes le es atribuible la generación o producción del daño.

(...)

En esa perspectiva, en cada caso concreto, el juez apreciará en el plano objetivo cuál de las dos actividades peligrosas fue la que concretó el riesgo creado y, por lo tanto, debe asumir los perjuicios que se derivan del daño antijurídico. En ese orden de ideas, el operador judicial a partir de un análisis de imputación objetiva determinará cual de los dos o más riesgos concurrentes fue el que se concretó y, en consecuencia, desencadenó el daño; (...).

No obstante, como la única prueba que obra en el proceso, en relación con la concurrencia del hecho de la víctima en la producción del daño es el informe del accidente que rindió el funcionario de EPSA, sin que este documento tenga la virtualidad de enervar el juicio de imputación que se deriva del hecho de que fue la actividad peligrosa desplegada por la demandada la que concretó la afectación padecida por el demandante.” (Resaltado)

- Sentencia del 23 de junio de 2010, expediente 19.907:

[C]omo la actividad de conducción de vehículos es riesgosa o peligrosa, resulta oportuno analizar la controversia desde el título objetivo del riesgo excepcional, en los términos señalados, con la salvedad de que, **en el asunto *sub examine* se presentó una colisión de actividades peligrosas, como quiera que tanto Guillermo León Marín Gaviria como el Departamento de Antioquia, Secretaría de Obras Públicas desarrollaban, al momento del accidente, la conducción de automotores** sin que esta específica circunstancia suponga que se cambie o traslade el título de imputación a la falla del servicio.

(...)

En el presente caso es aplicable el régimen objetivo señalado, por tratarse de una colisión

de automotores, uno de los cuales era de propiedad del departamento demandado.

Así las cosas, se encuentra probado que el 4 de febrero de 1994, en el municipio de Remedios, Antioquia, Guillermo León Marín Gaviria murió arrollado por la volqueta de placas OL 0871, conducida por Jaime Alberto Díaz Valencia, **empleado del Estado, vehículo del Departamento de Antioquia, que invadió el carril por el que se desplazaba Guillermo León Marín Gaviria, quien conducía una motocicleta** de placas CEN 10. (...)

En efecto, del razonamiento anterior se concluye que, **la única causa del accidente fue la conducta contraria a la normas de tránsito por parte del conductor declarado penalmente responsable, pues como quedó claro, la volqueta invadió en forma irreglamentaria el carril por el cual se desplazaba la motocicleta**, la que se encontraba transitando por la calzada que le correspondía; adicionalmente, esta última hizo todo lo posible para evitar el choque, pues se orilló a un lado de la vía; sin embargo, ello no fue suficiente para contrarrestar la acción del conductor de la volqueta, **motivo por el cual el daño le es imputable al Departamento de Antioquia.**" (Resaltado)

- Sentencia del 31 de enero de 2011, Subsección B, expediente 18.581:

"18. La Sala encuentra demostrado el daño invocado por la parte actora, consistente en la muerte en accidente de tránsito del señor Lisandro León Castaño Aguirre el 11 de mayo de 1994, aproximadamente a las 10:40 p.m., en una vía pública de la ciudad de Medellín (Antioquia), en momentos en los cuales la motocicleta particular que él conducía colisionó con una volqueta adscrita al servicio del municipio de Medellín (Antioquia).

(...)

20. No obstante, cuando se presenta la colisión de dos vehículos en movimiento, como es el caso *sub examine*, existe una concurrencia en el ejercicio de la actividad peligrosa, la cual estaba siendo ejercida tanto por el conductor del vehículo a cargo de la Administración como por el del particular. En tales circunstancias, el criterio objetivo de imputación de responsabilidad se torna inoperante y surge la necesidad de establecer la causa del accidente para determinar de esta manera si se configuran los elementos de la responsabilidad que se le imputa al ente público demandado¹⁰.

21. De conformidad con lo expuesto y una vez establecido el daño padecido por la parte demandante, considera la Sala que **sí es posible deducir la responsabilidad del municipio de Medellín (Antioquia) en la ocurrencia del mismo, en atención a que con su conducta vulneró el contenido obligacional al que se encontraba sujeto, conducta que además constituyó causa adecuada del daño.**

(...)

23. Es decir, **era deber legal del municipio de Medellín, en caso de adelantar algún tipo de obra o actividad en la vía, situar en el lugar los mecanismos idóneos para alertar a los usuarios acerca de la existencia de la misma; así mismo, no le estaba permitido cargar la volqueta de su propiedad de tal forma que las luces traseras quedaran obstaculizadas y tampoco podía utilizar el carril izquierdo como no fuera para realizar adelantamiento de vehículos.**

(...)

¹⁰ Nota original de la sentencia citada: "Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de mayo 11 de 2006, exp. 14694, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, entre otras.

25. Es decir, la Administración, de forma negligente, adelantó una actividad riesgosa, como es la conducción de automotores, sin adoptar las mínimas medidas de seguridad que las circunstancias precisas –recolección y transporte de carga larga- demandaban, con lo cual incumplió los aludidos deberes legales a los que se encontraba sujeta y con ello, creó un riesgo de entidad relevante y anormal para quienes en esos momentos transitaban por el lugar, el cual se concretó en la muerte del señor Lisandro León Castaño Aguirre, quien chocó la motocicleta que conducía con la parte trasera de la volqueta en comento.

26. No obstante lo anterior, es preciso poner de presente que el señor Lisandro León Castaño Aguirre –conductor de la motocicleta accidentada- también incurrió en una conducta irresponsable, al ejercer la actividad peligrosa de conducción de automotores con exceso de velocidad y total desconocimiento de las normas de tránsito vigentes que señalaban que las motocicletas deben desplazarse por el carril derecho de la vía y a máximo 1 metro del andén –artículo 156 numeral 1 del Decreto 1344 de 1970, modificado por el Decreto 1809 de 1990-. Además, el influjo del alcohol le mermó de forma significativa su capacidad de manejar y la posibilidad de previsión y de reacción que todo conductor prudente debe procurar.

(...)

32. Por lo tanto, si bien la actuación del señor Lisandro León Castaño Aguirre fue preponderante en la producción de su propio daño, no es excluyente de la responsabilidad que le cabe a la Administración, motivo por el cual, la Sala confirmará en este punto la sentencia recurrida y declarará al municipio de Medellín (Antioquia), responsable por el

daño sufrido por la parte actora, de manera concurrente con el hecho del señor Castaño Aguirre, quien con su imprudencia contribuyó en la producción del mismo en una proporción del 50%.”

2.3.- La participación de la víctima en la producción del daño

Como quiera que sin importar cuál es el régimen por virtud del cual en un caso específico habrá de verificarse la responsabilidad estatal por la conducción de vehículos oficiales, lo cierto es que tanto si el título de imputación es la falla del servicio, como si lo es el riesgo excepcional, la Administración puede enervar la pretensión de responsabilidad a partir de la demostración de la ocurrencia del daño por causa del hecho de la propia víctima, en tanto que se acrediten los requisitos señalados por la jurisprudencia al respecto, todo lo cual claramente comporta una carga probatoria para la entidad demandada.

- Sentencia del 7 de abril de 2011, Subsección A, expediente 19.256:

“[E]n el presente caso no aparece acreditado, ni por asomo, que hubiere sido la conducta de la víctima la causa adecuada del daño, pues el señalamiento según el cual la señora Blanca Fanny Benavides Quenorán habría tenido conocimiento de las supuestas irregularidades del automotor y aún así habría optado por abordarlo, carece de todo sustento probatorio, puesto que no pasó de ser una afirmación del llamado en garantía y de la entidad demandada, se insiste, sin sustrato probatorio alguno.”

La Administración puede enervar la pretensión de responsabilidad a partir de la demostración de la ocurrencia del daño por causa del hecho de la propia víctima

De este modo, solo en tanto la participación de la víctima resulte determinante, exclusiva y excluyente para la producción del daño, habrá lugar a desestimar la pretensión de imputación del mismo a la respectiva entidad.

- Sentencia del 29 de enero de 2009, expediente 16.319:

“[L]as pruebas aportadas al proceso arrojan suficientes elementos de juicio, como para establecer cuáles fueron las verdaderas causas que contribuyeron a la producción de la colisión de la motocicleta y el campero oficial.

(...)

Se colige fácilmente de lo anterior, que el motociclista era consciente de que el campero oficial tenía la prelación de la vía. No obstante ello, aquél omitió hacer el pare al que estaba obligado, provocando el accidente que le costó la vida al señor Moreno Ramírez, maniobra que, sin duda, tomó por sorpresa al conductor del campero oficial, quien no pudo hacer nada para evitar la colisión.

De esta manera resultan desvirtuadas las afirmaciones de los actores y de las personas que declararon en el proceso, en cuanto aseguraron que en la calle 54, por la cual se movilizaban los motociclistas, no existía ninguna señal de pare.

Pero aún en gracia de discusión, en el evento de que hubiese sido verdad el hecho de que en el lugar del accidente no existía ninguna señal de pare, lo cierto es que la prelación de la vía la tenía el campero oficial, de acuerdo con las normas

de tránsito dispuestas por el Ordenamiento Terrestre¹¹, aplicables para la época de los hechos, según las cuales, el vehículo que se encuentra a la derecha tiene la prelación de la vía. En este caso, ese vehículo era el campero oficial.

En cuanto al supuesto exceso de velocidad de éste último, no obra prueba alguna en el plenario, ... que permitan inferir a la Sala que dicho automotor transitaba con exceso de velocidad.

(...)

Tampoco existen pruebas en el plenario que indiquen que el conductor del vehículo oficial hubiera violado norma de tránsito alguna o que éste hubiese puesto en riesgo a los motociclistas por una maniobra suya (...).

Se concluye, entonces, que el accidente que le costó la vida al señor Jair Moreno Ramírez, **se debió única y exclusivamente a la conducta imprudente del motociclista, por haber omitido una señal de pare, transgrediendo con ello el ordenamiento legal, siendo ésta la única causa que produjo el resultado dañoso**, pues, como se anotó, no se acreditó el supuesto exceso de velocidad del campero oficial. En todo caso, **aún en el evento de que éste hubiese transitado con exceso de velocidad, como lo sostienen los actores, el accidente no habría ocurrido si el motociclista hubiera hecho el pare**, como era su obligación legal.” (Resaltado)

- Sentencia del 18 de febrero de 2010, expediente 17.885:

“En el presente asunto, resulta evidente que el comportamiento asumido por la víctima fue

Solo en tanto la participación de la víctima resulte determinante, exclusiva y excluyente para la producción del daño, habrá lugar a desestimar la pretensión de imputación del mismo a la respectiva entidad

11 Nota original de la sentencia citada: “Decreto 1344 de 1.970. “Artículo 110º.- Para determinar la prelación, las vías se clasificarán así: (...) “Se entiende que en los cruces donde no haya señales, tendrá prelación el vehículo que se encuentre a la derecha.

imprudente y temerario, si se tiene en cuenta que una maniobra como la que realizó el día de los hechos, al pretender colgarse de un vehículo en movimiento, resultaba altamente peligrosa. Pero además debe tenerse en cuenta que **la víctima hizo caso omiso del llamado de atención que le formuló la señora María Cecilia Henao de Loaiza, testigo presencial de los hechos, para que no se colgara del automotor, como también debe tenerse en cuenta el hecho de que no era la primera vez que los menores adoptaban ese tipo de comportamiento.** En ese orden de ideas, la conducta desarrollada por el menor fallecido influyó decididamente en la producción del resultado dañoso, configurándose, por tanto, una causal excluyente de responsabilidad, como lo es la culpa exclusiva de la víctima, tal como lo señalaron acertadamente la demandada y el Ministerio Público y lo decidió el Tribunal Administrativo de Antioquia, por lo que la Sala confirmará la decisión de primera instancia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.” (Resaltado)

- Sentencia del 8 de agosto de 2012, Subsección C, expediente 14.363:

“En el caso *sub lite* se trata de un daño antijurídico ocasionado con un vehículo automotor conducido por un funcionario público que se encontraba en misión oficial. (...). No obstante lo anterior, en el *sub lite*, el vehículo oficial colisionó con otro objeto en movimiento. (...)

Del acervo probatorio se tiene más que demostrado, que **no obstante tanto el vehículo oficial como el particular se encontraban ejerciendo la misma actividad, la concretada en la conducción del vehículo particular fue la que materialmente extendió el riesgo y produjo el daño antijurídico en los términos referidos *ad supra*, por cuanto circulaba en**

desconocimiento de las normas de tránsito.

Lo anterior, por haber desconocido la señal de PARE que le indicaba que no tenía prioridad para atravesar la vía, de donde se concluye que el vehículo oficial era quien tenía prelación, y en consecuencia, no estaba obligado a detener la marcha al llegar a la intersección.

(...)

Así las cosas, esta Sub-Sección encuentra acreditada la culpa exclusiva y determinante de la víctima en los términos descritos, motivo por el cual confirmará la sentencia apelada.”

También se ha considerado que no hay lugar a imputar el daño al Estado cuando éste es sufrido por un agente del Estado respecto de quien se considera que el riesgo de la actividad peligrosa constituye para ese Agente un riesgo propio del servicio respecto del cual en el caso concreto no es posible señalar su anormalidad o excepcionalidad.

- Sentencia del 23 de junio de 2010, expediente 17.632:

[M]uestran las pruebas que el 17 de octubre de 1992 se hicieron presentes los tres agentes designados para acompañar el circuito ciclista y cumplir el servicio solicitado por Ediciones Mar, en el sitio de salida del barrio Los Muiscas a las 10 de la mañana, partiendo hacia el municipio de Cóbbita, que posteriormente el circuito partió al municipio de Samacá terminando hacia el medio día y se regresaron a Tunja a la una de la tarde, pero que aproximadamente a un kilómetro del centro del municipio de Samacá, el agente Hugo Javier Ríos se “salió de la vía” junto con el “parrillero” que llevaba que era uno de los Directivos del Club organizador quedando gravemente heridos, por lo que fueron trasladados al Hospital de Tunja en donde falleció el agente Ríos.

(...)

Una vez verificadas las circunstancias en las que se produjo la muerte del agente de tránsito Hugo Javier Ríos García, la Sala considera que **no hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado por falla del servicio, en tanto ésta no se acreditó, toda vez que las pruebas recaudadas resultan insuficientes para imputar responsabilidad a la demandada.**

En primer lugar quedó desvirtuada la afirmación de que la demandada omitió exigir a la víctima el cumplimiento de los requisitos para ingresar a trabajar como agente de tránsito, en especial el de tener licencia de conducción y el certificado de asistencia y aprobación del curso para agentes del tránsito dictado por el INTRA, pese a lo cual fue designado como agente.

(...)

Igualmente, se acreditó que **a los agentes de tránsito encargados de acompañar el circuito ciclístico se les dio la orden de que no salieran del perímetro urbano, pese a lo cual ellos decidieron *motu proprio*** acompañar toda la carrera hasta su finalización en el municipio de Samacá (Boyacá), tal como se demostró con el citado informe que rindieron los agentes de tránsito Guillermo Vaca y Hernando Sandoval, quienes fueron designados junto con la víctima para efectuar el recorrido, en el que manifestaron que decidieron acompañar todo el recorrido por solicitud de los Directivos del Club Ediciones Mar para lo cual el *“servicio fue coordinado de común acuerdo con el Dragoniante de la Policía Vargas Gómez”*, y que los organizadores del evento fueron los que les suministraron el combustible a las motocicletas (fl. 79 C. 1). Este informe es prueba suficiente de que los agentes de manera autónoma y sin contar con la orden previa de sus superiores decidieron acompañar todo el circuito por lo

cual coordinaron el servicio con un agente de la Policía Nacional.

Tampoco se acreditó que el accidente se hubiere producido por falla mecánica del automotor que conducía la víctima, debido a la falta de mantenimiento de la motocicleta y, por el contrario, en el plenario obran las declaraciones de los agentes de tránsito Orlando de Jesús Gómez (fl. 15 C. 2), Luís Alberto Molina Cuevas (fl. 155 C. 2) y Jesús Adonai González (fl. 162 C. 2), que dan cuenta de que para el mantenimiento de las motos, se les daba la orden de ir a un taller mecánico y que luego ese establecimiento le pasaba una cuenta de cobro a la Alcaldía.

(...)

Es decir, el régimen de responsabilidad objetivo por riesgo excepcional no puede ser aplicado al funcionario que resulte lesionado o muerto con la conducción del vehículo que le ha sido asignado para el cumplimiento de sus funciones, cuando la actividad es ejercida por la misma víctima y no se acredita la falla del servicio.

(...)

Pero, se reitera, en el caso concreto, **la entidad demandada no incurrió en ninguna falla del servicio, ni sometió a la víctima a un riesgo excepcional superior al de sus demás compañeros.** Si bien, de manera voluntaria y con un loable sentido de la prestación de sus servicios accedieron a acompañar la caravana cuando se lo solicitaron *“al ver la necesidad de proteger la integridad física de los participantes y ante el exceso de flujo vehicular y el peligro que se presentaba en este recorrido y la escasez de personal uniformado, se hacía indispensable nuestra colaboración”* (fl. 79 C. 1), **esa circunstancia no genera responsabilidad patrimonial a la entidad**

pública diferente a la que legalmente le corresponde por tratarse de un accidente sufrido por el servidor en ejercicio de sus funciones.” (Resaltado)

Cuando la entidad demandada no logra establecer que la participación de la víctima fue determinante en la producción del daño, en todo caso tal situación resulta trascendente en el ámbito específico de la indemnización de perjuicios, en tanto que resulta procedente la aplicación de lo dispuesto por el artículo 2357 del Código Civil en cuanto a la reducción de la indemnización.

- Sentencia del 23 de mayo de 2012, Subsección A, expediente 22.681:

“Ahora bien, no obstante que se encuentra acreditada la responsabilidad de la demandada por las lesiones de Carmen Yaneth Muñoz Rodríguez y Dorly Patricia Martínez Solarte, la condena que llegare a imponerse en este caso será reducida en un 50%, teniendo en cuenta que la conducta de las lesionadas tuvo incidencia en el resultado dañoso, pues ellas abordaron libre y voluntariamente el automotor oficial, a sabiendas, pues habían estado bailando con ellos en una discoteca (ver páginas 10 y 11 de esta sentencia), de que los agentes que se movilizaban en él se encontraban consumiendo bebidas embriagantes; (...).

En otras palabras, las lesionadas obraron negligentemente al abordar libremente un vehículo que era conducido por una persona que se encontraba en estado de embriaguez, circunstancia esta última que era conocida por las

propias víctimas, teniendo en cuenta que, minutos antes del accidente, estuvieron bailando en una discoteca con el conductor del automotor oficial y sus otros compañeros de uniforme, motivo por el cual puede afirmarse que **ellas se expusieron imprudentemente a sufrir un accidente, como el que ocurrió a la postre, particularmente porque es evidente el riesgo que se corre al movilizarse en un vehículo que es conducido por una persona que no se encuentra en plenas facultades para desarrollar a cabalidad dicha actividad (...).** (Resaltado)

Conclusión general

A partir de los criterios señalados en cada uno de los aspectos referidos en este documento, es posible concluir que en los eventos de daños ocasionados con vehículos oficiales, la responsabilidad del Estado puede resultar procedente a partir de cualquier título de imputación; por lo tanto la entidad debe abordar el estudio de los casos que se le presenten considerando argumentos y pruebas que permitan desvirtuar los elementos consitutivos de la responsabilidad estatal respecto de cada uno de los regímenes y fundamentos de responsabilidad aplicables, teniendo en cuenta además que si bien es jurídicamente posible fundar la defensa en el acaecimiento del daño por una causa extraña como suele serlo en estos casos el hecho de la víctima, la carga de la prueba del eximente de responsabilidad, caracterizada de conformidad con los requisitos necesarios para que la misma produzca efectos liberatorios, está a cargo de la entidad pública convocada o demandada.



Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co
Bogotá, D. C., Colombia