

## **RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Cláusula general de Responsabilidad**

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación. Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el daño antijurídico, consultar sentencia del 13 de agosto de 2011, exp. 17042

## **RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Daño antijurídico / DAÑO ANTIJURIDICO - Muerte de ciudadana en accidente de tránsito causado por menor de edad / DAÑO ANTIJURIDICO - Imputación / CONDUCCION DE VEHICULO AUTOMOTOR - Imputación objetiva / CONDUCCION DE VEHICULO AUTOMOTOR - Falla del servicio / FALLA DE SERVICIO - Responsabilidad subjetiva / REGIMEN DE RESPONSABILIDAD SUBJETIVA POR FALLA DEL SERVICIO - Configuración**

Siendo el daño el primer elemento a establecer en un proceso de responsabilidad, debe precisarse que en el sub-judice, el mismo se concreta en la muerte de la señora Bertha Acosta, lo cual se acreditó con el Registro Civil de Defunción, el acta de levantamiento del cadáver y el protocolo de Necropsia, relacionados en el acápite de las pruebas. (...) Establecida la existencia del daño, corresponde efectuar el análisis pertinente, a fin de determinar si el mismo puede ser imputado a la parte demandada. 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, pero en algunas ocasiones, cuando de las pruebas se infiera que se incurrió en una falla del servicio, se puede favorecer la responsabilidad subjetiva, por estar presentes los elementos que comprometen la responsabilidad de la Administración a título de falla probada del servicio. En el presente caso, el análisis debe hacerse bajo el régimen de responsabilidad subjetiva por falla del servicio, pues, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, es evidente que el accidente automovilístico fue el resultado de un desperfecto mecánico en el sistema de dirección del vehículo, a lo cual debe sumarse el hecho de que el conductor era menor de edad y no tenía licencia de conducción, hechos estos que comprometen la responsabilidad de la entidad.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con el régimen de responsabilidad aplicable cuando se ejercen actividades peligrosas por conducción de vehículos automotores, consultar sentencia del 26 de mayo de 2010, exp. 17635

## **RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Hecho del contratista. Reiteración jurisprudencial / VEHICULO OFICIAL - Guarda en cabeza del estado**

El conductor del vehículo no era funcionario de la entidad demandada, pero en anteriores oportunidades la Sala ha reiterado que es posible imputar a las entidades estatales el daño causado por el hecho de sus contratistas, de manera que aunque el señor Pedro Nel Acosta no estuviera unido a la entidad a través de un vínculo legal o reglamentario, no puede considerarse un tercero en esta relación, dado que al tratarse de un vehículo oficial al servicio de la entidad demandada, su guarda se encontraba en cabeza de ella y, por consiguiente, el contratista que conducía quedó igualmente integrado a la actividad pública desarrollada, concluyéndose entonces que la causal de exclusión propuesta por la parte demanda no está llamada a prosperar y que por el contrario, procede la atribución de responsabilidad patrimonial 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.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la calidad de conductor de vehículos oficiales que no pertenecen a entidades estatales, consultar sentencia del 7 de junio de 2007, exp. 16089

**TRANSPORTE DE PASAJEROS - Vehículo oficial / CONCAUSA - Comportamiento de la víctima / CONCURRENCIA DE CULPA - No se configuró**

Para que se acepte la concurrencia de la culpa de la víctima, es necesario que su participación tenga implicación en la producción del daño o contribuya de alguna manera a su producción; tal como se afirmó en el fallo impugnado, en tratándose de transporte benévolo de pasajeros en vehículos oficiales esta Corporación ha considerado que quien se transporta a título gratuito en un vehículo sin intervenir en su conducción no ejerce la actividad y por ello en relación con la protección que demanda frente al riesgo derivado de la actividad peligrosa está en la misma condición que los peatones (...) En el caso concreto si bien puede presumirse que la víctima conocía la edad de su sobrino, ello no es extensible al hecho de no tener licencia de conducción, porque tal como se verificó con la normativa citada, la edad requerida para la expedición de la mencionada licencia para esta categoría de vehículos era precisamente la que tenía Pedro Nel Acosta, de modo que al estar en disposición de acceder a ella, no es posible concluir automáticamente que como sabía que era menor de edad, luego entonces conocía que no tenía licencia de conducción y por ello al aceptar subirse al vehículo actuó imprudentemente. A juicio de la Sala no están presentes los elementos que permitan afirmar que hubo una concausa y por ello la decisión habrá de revocarse en ese punto para conceder entonces la indemnización plena, equivalente a 100 SMMLV para cada uno, al cónyuge, y los hijos y la madre.

**NOTA DE RELATORIA:** sobre la concausa, consultar sentencia de 7 de abril de 2011, exp. 19256

**PERJUICIO MORAL - Muerte de ciudadana en accidente de tránsito causado por menor de edad / PERJUICIO MORAL - Hermanos. Presunción de dolor / DAÑO MORAL - Hermanos. Presunción de dolor / PERJUICIO MORAL - Hermanos. Prueba. Registro civil / DAÑO MORAL - Hermanos. Prueba. Registro civil**

En cuanto tiene que ver con el reconocimiento de los perjuicios morales a los hermanos de la víctima, aunque en una primera etapa se exigían otras pruebas, posteriormente esa posición varió por considerar que no había razón para que en un orden justo se discriminara a los hermanos víctimas de daños morales, por que

no demostraban la solidaridad y afecto, desde entonces se corrigió la jurisprudencia para indicar que se presume que cuando hay un daño antijurídico inferido a una persona éste genera dolor y aflicción entre sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, ya sean ascendientes, descendientes o colaterales. Actualmente, la Corporación viene reconociendo que la simple acreditación de la relación de parentesco existente permite presumir el dolor sufrido por los parientes, de modo que al allegarse al proceso los registros civiles de los hermanos de la víctima eso es suficiente para que se ordene el reconocimiento de perjuicios morales

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre presunción de dolor en parientes hasta segundo grado de consanguinidad, consultar sentencia de julio 17 de 1992, exp. 6750. En relación con el reconocimiento de perjuicios morales reclamados por abuelos, hijos, hermanos y nietos de la víctima, con la sola acreditación del parentesco, ver sentencia de octubre 1 de 2008, exp. 27268

**NOTA DE RELATORIA:** Con aclaración de voto del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sin medio magnético.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá D.C. catorce (14) de marzo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03611-01(22298)**

**Actor: RUDESINDO MAYORGA Y OTROS**

**Demandado: IDEAM**

**Referencia: REPARACION DIRECTA**

Resuelve la Sub-Sección el recurso de apelación interpuesto por ambas partes, en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 23 de octubre de 2001, en procesos acumulados, por medio de la cual accedió a las súplicas de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Demanda en el proceso 13.611**

El día 27 de febrero de 1997 el señor Rudesindo Mayorga Orjuela, en nombre propio y en representación de sus menores hijos, Isabel, Nelson Fabián, Gabriel y Yanira, al igual que los señores Edilberto y Orlando Mayorga Acosta, mediante apoderado, presentaron demanda contra El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, para que se les condene al pago de los perjuicios ocasionados por la muerte de la señora Bertha Acosta de Mayorga ocurrida en un accidente, cuando se movilizaba en un vehículo de propiedad de la entidad.

## **1.2. Pretensiones en el proceso 13.611**

1.2.1. Que se declare que el IDEAM es responsable de los perjuicios ocasionados a los demandantes por la muerte de la señora Bertha Acosta de Mayorga, en hechos ocurridos el 25 de mayo de 1996, en jurisdicción del municipio de Gutiérrez, cuando se movilizaba en un vehículo de propiedad de dicha entidad.

1.2.2 Que en consecuencia, se condene a la citada entidad al pago de los perjuicios morales a la familia (1) cuantía de 1200 gramos oro, para cada uno.

1.2.3. Condenar a la entidad al pago de los perjuicios materiales teniendo en cuenta que tenía un salario de \$300.000, o en subsidio el salario mínimo legal vigente para la época de los hechos, más el 25% correspondiente a las prestaciones sociales, suma que se reconocerá por la vida probable de la víctima y de su esposo y se actualizará con el IPC de acuerdo con las fórmulas utilizadas en el Consejo de Estado.

1.2.4. Se reconocerán intereses comerciales desde la ejecutoria de la sentencia hasta su cumplimiento y moratorios transcurridos seis meses.

1.2.5. La entidad dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 177 y 178 del C.C.A.

## **2. Demanda en el proceso 980833**

El día 17 de febrero de 1998 los señores Ceferina Quevedo, Cecilia Mayorga Acosta, Liborio, Gildardo, Jesús Alfonso y Raúl Erasmo Acosta Quevedo mediante apoderado, presentaron demanda contra el Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, para que se les condene al pago de los perjuicios ocasionados por la muerte de la señora Bertha Acosta de Mayorga ocurrida en un accidente, en jurisdicción del municipio de Gutiérrez, cuando se movilizaba en un vehículo de propiedad de la entidad.

### **2.1. Pretensiones en el proceso 980833**

2.1.1. Que se declare que el IDEAM es responsable de los perjuicios ocasionados a los demandantes por la muerte de la señora Bertha Acosta de Mayorga, en hechos ocurridos el 25 de mayo de 1996, cuando se movilizaba en un vehículo de propiedad de dicha entidad.

2.1.2 Que en consecuencia, se condene a la citada entidad al pago de los perjuicios morales a Ceferina Quevedo y Cecilia Mayorga Acosta, en sus condiciones de madre e hija de la víctima 1500 gramos oro. Para Liborio, Gildardo, Jesús Alfonso y Raúl Erasmo Acosta Quevedo hermanos de la víctima, 700 gramos oro para cada uno

2.1.3. Se reconocerán intereses comerciales desde la ejecutoria de la sentencia hasta su cumplimiento y moratorios transcurridos seis meses.

2.1.4. La entidad dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 177 y 178 del C.C.A.

## **2.2. Hechos del proceso**

Las pretensiones tienen fundamento en los siguientes hechos:

2.2.1. La señora Bertha Acosta Quevedo nació el 26 de junio de 1949, se casó por el rito católico con el señor Rudesindo Mayorga y de dicha unión nacieron Edilberto, Cecilia, Gabriel, Orlando, Yanira, Isabel, y Nelson Fabián con quienes mantenía relaciones de afecto y ayuda mutua y convivía en la misma casa.

2.2.2. La señora Bertha Acosta es hija legítima de Patricio Acosta y Ceferina Quevedo y son sus hermanos Gildardo, Liborio, Raúl Erasmo y Jesús Alfonso con quienes mantiene relaciones de afecto.

2.2.3. El día 25 de mayo de 1996, el joven Pedro Nel Acosta salió de la vereda Pascote en jurisdicción del municipio de Gutiérrez, conduciendo un vehículo de propiedad del IDEAM, que estaba destinado para transportar algunos ingenieros comisionados para adelantar trabajos en la zona; el joven fue contratado para llevarlos a la vereda Potreritos a un sitio llamado Alto de la Cuajada y allí los dejó con el compromiso de retornar por ellos al final del día.

2.2.4. Cuando se dirigía a recoger a los ingenieros, el conductor se encontró con su tía Bertha Acosta Quevedo, la hija de ésta y un primo y se ofreció para llevarlos, de modo que continuó su camino con ellos como pasajeros.

2.2.5. más adelante, el conductor sintió que el vehículo estaba fallando y en una curva se precipitó a una cañada dando tres vueltas.

2.2.6. En el accidente la señora Bertha Acosta recibió fuertes golpes y heridas en su cuerpo y fue trasladada a un centro de salud pero falleció por la gravedad de sus lesiones.

2.2.7. Las heridas y la muerte de Bertha Acosta constituyen una falla en el servicio ya que la causa fue el accidente sufrido en el vehículo de propiedad del IDEAM, que no estaba en óptimas condiciones mecánicas, ya que le fallaban los frenos y el sistema de dirección, además porque se permitió transportar a personas ajenas a la entidad en un vehículo oficial que estaba en servicio y se configuró entonces el transporte benévolo.

2.2.8. La conducción de vehículos automotores constituye una actividad peligrosa y de riesgo, por lo tanto los daños causados producen una responsabilidad presunta de la entidad demandada.

2.2.9. Los familiares han sufrido mucho con su muerte, porque entre ellos existían fuertes vínculos de cariño y afecto. Su esposo en particular ha sufrido perjuicios materiales porque su esposa lo ayudaba económicamente en el mantenimiento del hogar.

2.2.10. La señora Bertha Acosta gozaba de buena salud y trabajaba en labores agrícolas y ganaba en promedio \$300.000 mensuales.

## **2. Trámite en primera instancia y contestación de la demanda**

Mediante auto de abril 1 de 1997 y 30 de marzo de 1998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió las demandas en los procesos de la referencia y dispuso notificar a las partes y fijar en lista (fls.15 y 13, cd 1 y 2).

El IDEAM contestó la demanda mediante memorial del 19 de noviembre de 1997, y se opuso a las pretensiones de la parte actora.

Sobre los hechos aceptó lo relacionado con el accidente pero aclaró que Pedro Nel Acosta fue contratado para trasladar en el vehículo de propiedad del IDEAM a varios funcionarios comisionados para un trabajo en el Alto de la Cuajada, pero no fue autorizado para transportar personas ajenas a la entidad, de manera que lo sucedido fue por su causa y no por defectos o daños del vehículo ya que éste estaba en óptimas condiciones de funcionamiento, y entonces la causa del accidente estuvo en cabeza de quien conducía el vehículo.

Aseguró la demandada que los llamados a cancelar la indemnización son los de la aseguradora pero no han pagado las sumas correspondientes por negligencia de los familiares de la víctima, que no han colaborado con los trámites.

El IDEAM llamó en garantía a la compañía de seguros La Previsora S.A., lo cual fue rechazado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con auto de diciembre 11 de 1997 (fl. 27).

Por auto de diciembre 11 de 1997, se decretaron pruebas (fl. 29).

Con memorial del 16 de noviembre de 1999 se solicitó la acumulación de los procesos, a lo cual accedió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia de diciembre 2 de 1999 (fls. 44 a 45 y 47 a 49).

Mediante providencia de mayo 29 de 2001 se dispuso correr traslado para alegar de conclusión (fls 61).

El demandante presentó alegatos de conclusión en los cuales reiteró lo expresado en la demanda, insistiendo en que las pruebas corroboran lo afirmado allí y también que el Estado debe responder por tratarse de un vehículo oficial y de una actividad riesgosa (fls.62 a 69).

La entidad demandada presentó extemporáneamente sus alegatos de conclusión y el Ministerio Público guardó silencio (fls. 70 a 76).

## **3. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 23 de octubre de 2001, en la cual declaró responsable al IDEAM, por considerar que la muerte ocurrió en accidente cuando se movilizaba en vehículo de propiedad del IDEAM y por ello es producto de una actuación de la administración conexas con el servicio.

Adicionalmente tuvo en cuenta que al accidente contribuyó la condición mecánica del vehículo pues se determinó que tenía un desperfecto en la dirección lo que comprometió más la responsabilidad de la entidad que tenía la obligación de velar

por el buen funcionamiento del mismo, sobre todo que su uso generaba una actividad peligrosa.

En cuanto a los perjuicios, negó los materiales porque no se probó que realmente trabajaba y que su esposo recibía ayuda económica de la víctima.

Accedió a reconocer parcialmente los perjuicios morales solicitados, disminuyéndolos en una tercera parte, teniendo en cuenta que el accidente ocurrió por un conjunto de concausas, a saber, la falla mecánica y el hecho de que la víctima aceptó el transporte a pesar de conocer que el conductor era menor de edad y por lo tanto no tenía licencia de conducción.

Se negaron los perjuicios morales a los hermanos de la víctima aduciendo que frente a ellos no se presume el dolor y además se trataba de hermanos mayores de edad (fls. 78 a 87).

#### **4. El recurso de apelación**

A través de memorial del 26 de octubre de 2001, el demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue sustentado el 12 de abril de 2002 y se admitió mediante providencia del 10 de mayo de 2002 (fls.89, y 113).

El principal motivo de inconformidad con el fallo radica en la disminución de la indemnización de perjuicios ya que no se configuró la culpa de la víctima porque no era ella quien conducía, sólo se limitó a abordar el vehículo, de modo que su participación no fue determinante para la producción del daño, a lo que debe sumarse que no está probado que sabía que su sobrino no tenía licencia de conducción, razón por la cual se considera que dicha posición del Tribunal implica aceptar la tesis de la equivalencia de condiciones que ya fue superada en el Consejo de Estado.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la causa real del accidente fue una falla mecánica en el sistema de la dirección, que no configura una fuerza mayor sino un caso fortuito y por ello no excluye de responsabilidad.

En cuanto a la negativa de reconocer los perjuicios morales a los hermanos mayores argumentó que se trataba de hermanos matrimoniales de la víctima, lo cual permite deducir no sólo el parentesco sino el vínculo de afecto y cariño entre ellos y el dolor que produjo su muerte, de modo que habiendo sufrido también el daño antijurídico deben ser indemnizados por ello (fls. 105 a 111).

A su vez, con memorial del 30 de octubre de 2001, la entidad presentó recurso de apelación, el cual fue sustentado el 11 de abril de 2002 y admitido con auto del 10 de mayo de 2002 (fls 99, y 113).

Expuso la parte demandada que el conductor del vehículo obró por cuenta propia al transportar a la víctima, ya que no estaba autorizado para ello, los funcionarios que solicitaron su colaboración, obraron dentro del principio de la buena fe pero no tenían la facultad para contratar el servicio, simplemente le pidieron el favor al joven de transportarlos porque la facultad de contratación de la entidad es del director, quien ejerce como representante legal y también como nominador.

En criterio del impugnante, no se demostró suficientemente que el carro estaba en malas condiciones ya que sólo se tuvo en cuenta el dictamen practicado en el proceso penal y adicionalmente invoca que no existió falla del servicio, ya que la

misión del IDEAM no es la de transportar personas de modo que al no ser un acto administrativo y no tener relación directa con la prestación del servicio o el ejercicio de funciones públicas no puede atribuirse a la entidad.

Finalmente alega la causal de exclusión de la responsabilidad consistente en el hecho de un tercero (fls 99 a 104).

La parte demandante solicitó practicar una prueba en esta instancia y fue aprobada su solicitud, mediante providencia de junio 21 de 2002, en tal virtud se allegó copia del registro civil de nacimiento de Jesús Alfonso Acosta Quevedo (fls.119, 121 y 124 a 130).

#### **5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Mediante auto del 11 de octubre de 2002 se dispuso el traslado para alegatos (fl. 133).

La parte demandante recorrió el traslado reiterando los argumentos expuestos en la apelación (fls. 134 a 139).

El Ministerio Público emitió concepto en el cual solicitó modificar la decisión para incluir a los hermanos y confirmar la responsabilidad de la entidad pero en concurrencia con la culpa de la víctima, que abordó el vehículo accidentado a sabiendas de que el conductor era menor de edad.

Se afirmó que siendo esta una actividad peligrosa, el régimen aplicable es el objetivo y tratándose de un vehículo de propiedad de la entidad cuya guarda material le pertenecía a la entidad, ella está llamada a responder por lo ocurrido, además porque la persona escogida para prestar el servicio fue un menor de edad, sin licencia de conducción, quien adquirió la calidad de agente al haber sido contratado para esa labor (fls. 141 a 150).

Se celebró audiencia de conciliación el 23 de noviembre de 2006, pero fracasó por falta de ánimo conciliatorio (fl. 159).

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia.**

Esta Sala es competente de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado para decidir el recurso de apelación formulado por ambas partes, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 23 de octubre de 2001, en proceso con vocación de segunda instancia ante esta Corporación, por razón de la cuantía.

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico



atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>1</sup>. Los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son esencialmente el daño antijurídico y su imputación a la administración.

### **1. El caso concreto**

El día 25 de mayo de 1996, la señora Bertha Acosta de Mayorga perdió la vida a consecuencia de un accidente, ocurrido cuando se transportaba en una camioneta pick up, marca Toyota, de placas OAG 513, de propiedad del IDEAM en el trayecto de la vereda Pascote al Alto de la Cuajada, en el municipio de Gutiérrez (Cundinamarca), la cual era conducida por su sobrino quien se ofreció a llevarla, mientras cumplía con la labor de transportar a unos funcionarios del IDEAM.

### **3. Las pruebas obrantes en el proceso.**

3.1. Registros Civiles de Nacimiento de Bertha Acosta Quevedo, Edilberto, Orlando, Gabriel, Yanira, Isabel, Nelson Fabián Acosta Mayorga; Registro civil de matrimonio católico de Bertha y Rudesindo y Registro civil de defunción de Bertha Acosta de Mayorga (fls 1 a 9, c. pruebas)

3.2. Informe de comisión rendido por Danilo Antonio Bedoya, Técnico Administrativo del IDEAM, donde narra los hechos y manifiesta que fue necesario subcontratar a Pedro Nel Acosta para que los condujera hasta el Alto de la Cuajada y luego los recogiera allí, porque el resto del trayecto debía ser a lomo de bestias; anexó copia de la denuncia penal por estos hechos en el Juzgado Promiscuo Municipal de Gutiérrez (fls. 15 a 19, c. pruebas 1).

3.3. Declaraciones rendidas por Danilo Antonio Bedoya Alzate, Germán Antonio Sopo Castillo y Mauricio Pinzón Rincón, funcionarios del IDEAM, que conformaban la comisión de trabajo y que manifestaron que el día de los hechos se vieron obligados a subcontratar una persona que los llevara hasta el Alto de la Cuajada y luego los recogiera al finalizar el día, escogieron al señor Pedro Nel porque se lo recomendaron los del pueblo que además manifestaron que él manejaba un bus de 40 pasajeros, le pagaron el valor de un jornal; en cuanto a las condiciones del vehículo manifestaron que fue revisado antes de salir y que no presentó inconvenientes en los días anteriores de la comisión. Afirmaron también que no solicitaron licencia de conducción porque estaban en zona roja y allí no pueden solicitarse documentos por seguridad (fls. 20 a 30, c. pruebas 1).

3.4. Certificación del IDEAM donde consta que el señor Pedro Nel Acosta no es, ni ha sido funcionario de esa entidad (fl. 34 c. pruebas 1).

3.5 Copia autenticada del resultado de la investigación administrativa sobre el accidente, suscrita por el señor Nicolás Bustos Bustos, Coordinador de Operación de Estaciones, donde se concluye que no hubo negligencia de los funcionarios comisionados, teniendo en cuenta que se trata de una zona roja por razones de orden público y por ello para evitar el robo del vehículo se vieron en la necesidad de conseguir una persona que movilizara el vehículo y los recogiera posteriormente y escogieron al señor Pedro Nel Acosta por recomendaciones de los habitantes de la región y teniendo en cuenta que manejaba un bus (fls. 44 y 45 c. pruebas 1 ).

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero.

3.6. Declaraciones juramentadas de Danilo Antonio Bedoya Alzate, Germán Antonio Sopo Castillo y Fabián Mauricio Pinzón Rincón, rendidas dentro de la investigación administrativa adelantada por estos mismos hechos, en las que hicieron las mismas manifestaciones que en el proceso administrativo, acerca de las circunstancias en que se presentó el accidente (fls. 65 a 72 c. pruebas 1)

3.7. Declaración rendida en el proceso por Pedro Nel Acosta Moreno quien manifestó que le pidieron el favor de conducir el carro y cuando por la tarde pasó a recogerlos iba con su tía Bertha que le había pedido el favor de llevarla, al entrar a la arenera al llegar a la curva el carro se quedó sin dirección y ahí fue cuando se accidentaron, afirmó también que al ir por la mañana al Alto de la Cuajada, había llevado un hijo de Cecilio Ladino para que lo acompañara de regreso y los funcionarios que lo contrataron no le dijeron nada (fls.102 a 104) y declaración de Cecilia Mayorga Acosta en el mismo sentido de la anterior (fls. 105 a 106, c. pruebas 1).

3.8. Registro Civil de Jesús Alfonso Acosta Quevedo (fl. 109, c. pruebas 1).

3.9 Partida de Matrimonio Católico de Patricio Acosta y Ceferina Quevedo, realizado el 17 de septiembre de 1934 (fl. 1, c. pruebas 2).

3.10 Registros Civiles de nacimiento de Liborio, Gildardo y Raúl Erasmo Acosta Quevedo así como de Cecilia Mayorga Acosta (fls. 2 a 6 c. pruebas 2).

3.11. Copia auténtica del proceso penal por Homicidio en accidente de Tránsito, adelantado por el Juzgado Promiscuo de Familia de Cárquez, en contra de Pedro Nel Acosta Moreno (fls. 8 a 162, c. pruebas 2).

Conviene precisar que de las pruebas allegadas a la investigación penal, no pueden ser tenidas en cuenta la entrevista a Raul Erasmo Acosta Quevedo padre del menor acusado, la diligencia de descargos y la entrevista de Pedro Nel Acosta, ya que las mismas fueron libre de apremio, pero el resto de las declaraciones podrán valorarse ya que fueron ratificadas en el presente proceso<sup>2</sup> . Son relevantes para este caso las siguientes:

3.12. Acta de Levantamiento de Cadáver No. 003 del 25 de mayo de 1995, elaborada por la Inspección Municipal de Policía de Gutiérrez (Cundinamarca), donde consta que se trató de un accidente de tránsito en vehículo volcado en la vereda Pascote (fls. 11 y 12, c. pruebas 2).

3.13. Croquis del accidente levantado por la Inspectora Municipal (fl. 14, c. pruebas 2).

3.14. Copia del Soat No. 251-6463265, perteneciente al vehículo de propiedad del IDEAM (fl. 20, c. pruebas 2).

3.15. Licencia de Tránsito 92-1075443 perteneciente a la camioneta de placas OAG 513 que es un vehículo oficial (fl. 21, c. pruebas 2).

3.16. Inspección Judicial realizada sobre el vehículo accidentado, en la cual se hizo constar que “En cuanto a los órganos de seguridad y de control, frenos hidráulicos queda establecido que se encuentran en normal estado de funcionamiento y al sistema de dirección mecánica (El sistema de control) se aprecia el desperfecto consistente en rotura de flanche de material de caucho que

---

<sup>2</sup> (fls. 51 a 52 y 59 a 65).

al romperse definitivamente ocasionó la separación de la varilla Sin Fin se corrige sinfín o sección superior donde ensambla la cabrilla o timón en su extremo superior generando la pérdida del control del automotor. De inmediato se procede a separar el flanche antes descrito ratificándose el hecho de la rotura del caucho, por el cual se ocasionó el accidente, dejando a disposición del Despacho pieza antes mencionada para los fines que estime pertinentes” (fl. 26, c. pruebas 2).

3.17. Copia del Registro Civil de Pedro Nel Acosta Moreno, donde consta que nació el 7 de febrero de 1980 y por tanto, a la fecha de los hechos tenía 16 años (fl. 46, c. pruebas 2).

3.18. Declaración de Danilo Antonio Bedoya Alzate en el mismo sentido de las anteriores, pero en esta oportunidad recalcó que el señor Acosta no estaba autorizado para transportar a nadie en el vehículo (fl. 41 a 45, c. pruebas 2).

3.19. Protocolo de Necropsia No. CSG 03-96, donde se concluyó que la muerte fue por Shock Hipovolémico, estallido hepático, fractura de fémur derecho en accidente de tránsito (fls. 72 y 73, c. pruebas 2)-

3.20. Declaración rendida por Cecilia Mayorga Acosta, en el proceso penal quien viajaba en el vehículo cuando se accidentó y manifestó que abordaron el vehículo porque se dirigían para su casa y su primo iba al mismo sitio y se ofreció llevarlas, al llegar a una curva, el carro se soltó y empezó a rodar, no recuerda más porque perdió el conocimiento y cuando se despertó estaba bajo una piedra (fls. 121 y 122, c. pruebas 2).

3.21. Providencia de febrero 13 de 1998, mediante la cual el Juzgado Promiscuo Municipal de Cáqueza declaró responsable a Pedro Nel Acosta por homicidio culposo y le impuso medida de libertad asistida (fls. 132 a 139).

De acuerdo con lo anterior, está plenamente acreditado en el proceso que la señora Bertha Acosta de Mayorga perdió la vida a consecuencia del accidente, ocurrido cuando se transportaba en un vehículo de propiedad del IDEAM en el trayecto que conduce de la vereda Pascote al Alto de la Cuajada, en el municipio de Gutiérrez (Cundinamarca).

Se estableció probatoriamente que el vehículo oficial había sido asignado a una comisión conformada por tres funcionarios del IDEAM, que adelantaban algunos trabajos de revisión de estaciones hidrometeorológicas en la zona, pero teniendo en cuenta que una de ellas estaba localizada en un sitio al cual no se podía acceder en el vehículo y ante la imposibilidad de dejarlo estacionado sin protección, los funcionarios decidieron contratar al señor Pedro Nel Acosta, quien fuera recomendado por los pobladores como persona con experiencia ya que conducía un bus con 40 pasajeros, para que los llevara hasta ese sitio, se devolviera a Pascote y luego, al finalizar el día los recogiera en el Alto de la Cuajada. Luego se enterarían de que la persona contratada era menor de edad y no tenía licencia de conducción.

Al dirigirse a recoger a los funcionarios, Pedro Nel Acosta ofreció a su tía Bertha Acosta llevarla con dos de sus hijos hasta el Alto de la Cuajada, pero en el trayecto el vehículo presentó problemas en la dirección y al llegar a una curva se fue al precipicio.

La contratación del señor Pedro Nel Acosta para la labor de conducción, fue realizada por los funcionarios que conformaban la comisión, tal como lo declararon

de manera unánime, de manera que no son de recibo los argumentos expuestos en la impugnación donde se afirmó que era una simple colaboración y no se trataba de un contrato, porque los funcionarios no estaban facultados para ello, al ser esta una prerrogativa del representante legal de la entidad que es el Director.

De igual forma se probó que el conductor del vehículo al momento del accidente era menor de edad, tenía 16 años y no poseía licencia de conducción, pero dicha circunstancia no fue verificada previamente por los funcionarios quienes explicaron que por estar en una zona con alteraciones de orden público no era posible pedirle los documentos a ninguna persona sin aparecer como sospechoso.

Mediante Inspección Judicial al vehículo practicada dentro del proceso penal -que fue trasladada al plenario con el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley que permiten su valoración en el presente proceso- se comprobó que el accidente fue producto de una falla mecánica consistente en rotura del flanche que ocasionó la separación del sinfín generando la pérdida de control de la dirección que según lo expuso el joven Acosta Moreno, al llegar a una curva no respondió y por eso se fueron al precipicio.

#### **4. El Daño**

Siendo el daño el primer elemento a establecer en un proceso de responsabilidad, debe precisarse que en el sub-judice, el mismo se concreta en la muerte de la señora Bertha Acosta, lo cual se acreditó con el Registro Civil de Defunción, el acta de levantamiento del cadáver y el protocolo de Necropsia, relacionados en el acápite de las pruebas.

#### **5. La imputación**

Establecida la existencia del daño, corresponde efectuar el análisis pertinente, a fin de determinar si el mismo puede ser imputado a la parte demandada.

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, pero en algunas ocasiones, cuando de las pruebas se infiera que se incurrió en una falla del servicio, se puede favorecer la responsabilidad subjetiva, por estar presentes los elementos que comprometen la responsabilidad de la Administración a título de falla probada del servicio.

En el presente caso, el análisis debe hacerse bajo el régimen de responsabilidad subjetiva por falla del servicio, pues, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, es evidente que el accidente automovilístico fue el resultado de un desperfecto mecánico en el sistema de dirección del vehículo, a lo cual debe sumarse el hecho de que el conductor era menor de edad y no tenía licencia de conducción, hechos estos que comprometen la responsabilidad de la entidad<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de mayo 26 de 2010, rad 17635. MP. Mauricio Fajardo Gómez.

En relación con la falla del servicio, es necesario señalar que el Decreto 1344 de 1970, modificado por la Ley 33 de 1986, norma aplicable para la época en materia de tránsito terrestre en su artículo 18 dispone:

*“Nadie podrá conducir vehículo alguno en el territorio nacional sin llevar consigo la licencia de conducción correspondiente.*

*Están eximidos del deber de portar licencia:*

- 1. Los aprendices que conduzcan vehículos automotores, acompañados por un instructor autorizado.*
- 2. Quienes en caso de retención perdida u otro motivo legal hayan obtenido de las autoridades de tránsito permiso especial para conducir. La vigencia máxima de este permiso será de sesenta (60) días hábiles”*

Y a su vez, el artículo 20 ibídem, establece que:

*“Para obtener la licencia de conducción se requiere:*

- 1. Tener la edad exigida.*
- 2. Saber leer y escribir.*
- 3. Demostrar aptitud física y mental para conducir, comprobada mediante exámenes médico y sicotécnico practicado por orden de la autoridad de tránsito.*
- 4. Demostrar actitud para conducir el vehículo respectivo.*
- 5. Demostrar conocimientos de las normas vigentes de tránsito y seguridad vial, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*
- 6. Demostrar conocimientos de primeros auxilios.*

**Parágrafo 1º.-**

*El menor de dieciocho (18) años requerirá además, permiso autenticado de quien ejerza la patria potestad o tenga su representación legal y constituir una caución bancaria, hipotecaria, prendaria o de seguros, por cuantía equivalente a quinientos (500) salarios mínimos para garantizar la indemnización de los daños que pueda ocasionar cuando solicite licencia en categoría tercera (3), cuarta (4) y sexta (6)”.*

Ahora bien, según el artículo 25, para obtener licencia de conducción de automóviles, camperos y camionetas se requiere una edad mínima de dieciséis (16) años y certificado de haber obtenido capacitación de acuerdo con las opciones previstas en el artículo 11 del Código Nacional de Tránsito.

Según consta en la declaración rendida por el joven Pedro Nel Acosta, a pesar de que manejaba un bus de 40 pasajeros, cuando se le interrogó acerca de sus conocimientos manifestó que recibió unas clases dictadas por un profesor cuando estudiaba en el internado, pero normalmente no manejaba en vías transitadas.

De esta forma, al verificarse en el proceso la vulneración de dichas normas por parte de quien conducía el vehículo y de quienes tenían el deber de verificar su idoneidad, es forzoso concluir que se presentó una falla en el servicio.

Adicionalmente debe analizarse que el conductor del vehículo no era funcionario de la entidad demandada, pero en anteriores oportunidades la Sala ha reiterado que es posible imputar a las entidades estatales el daño causado por el hecho de sus contratistas, de manera que aunque el señor Pedro Nel Acosta no estuviera unido a la entidad a través de un vínculo legal o reglamentario, no puede considerarse un tercero en esta relación, dado que al tratarse de un vehículo oficial al servicio de la entidad demandada, su guarda se encontraba en cabeza de ella y, por consiguiente, el contratista que conducía quedó igualmente integrado a la actividad pública desarrollada,

concluyéndose entonces que la causal de exclusión propuesta por la parte demanda no está llamada a prosperar y que por el contrario, procede la atribución de responsabilidad patrimonial 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.

Así lo ha dicho la Sala:

*“La posibilidad de imputar a las entidades estatales el daño causado por el hecho de sus contratistas, en el entendido de que la actividad realizada por éstos en ejecución de convenio celebrado con una entidad pública, debe ser analizada como si hubiere sido desplegada directamente por ésta a efectos de establecer si debe deducirse responsabilidad extracontractual al Estado. En consecuencia, en nada se modifica el régimen de responsabilidad aplicable en el sub lite por la circunstancia de que la obra pública en cuestión estuviere siendo realizada por contratistas —y subcontratistas— del municipio de Cali y no por servidores públicos ligados con éste a través de un vínculo legal y reglamentario o contractual laboral”<sup>4</sup>.*

Ahora bien, tal como se dejó sentado, el accidente tuvo lugar cuando el vehículo de la entidad había sido asignado al transporte de funcionarios que estaban cumpliendo con el servicio de mantenimiento y revisión de estaciones Hidrometeorológicas, razón por la cual no puede aceptarse el argumento según el cual la actuación no tenía relación directa con la prestación del servicio por parte de la entidad ya que ella no se dedica al transporte de pasajeros, puesto que se trata de un bien afecto al cumplimiento de labores necesarias para la prestación del servicio misional de la entidad.

En relación con la falla mecánica que dio lugar al accidente, se precisará que tal situación no puede encuadrarse en la causal de fuerza mayor, dado que no cumple con la condición de ser imprevisible, ya que un simple chequeo del estado del automotor hubiera evidenciado el estado real del vehículo y con ello se habría prevenido el daño, de tal suerte que no puede hablarse de un hecho externo e irresistible sino más bien del incumplimiento de un deber de cuidado, que tuvo una alta implicación en la ocurrencia del accidente, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter peligroso de esta actividad.

En efecto, aun cuando la entidad afirmó en sus intervenciones que antes de salir a cumplir una comisión los vehículos eran revisados, ninguna prueba se allegó en ese sentido, lo cual impide la aplicación de la causal de exclusión de la responsabilidad de la entidad

En cuanto a los motivos de inconformidad expuestos por la parte demandante, el principal de ellos es la disminución de la indemnización de perjuicios, por cuenta de una concurrencia de culpa de la víctima que el Tribunal hizo consistir en el hecho de abordar el vehículo “a sabiendas de que su sobrino era menor de edad y por lo tanto no tenía pase”.

Al respecto vale decir que para que se acepte la concurrencia de la culpa de la víctima, es necesario que su participación tenga implicación en la producción del daño o contribuya de alguna manera a su producción; tal como se afirmó en el fallo impugnado, en tratándose de transporte benévolo de pasajeros en vehículos

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de junio 7 de 2007, rad. 16089, MP. Mauricio Fajardo Gómez

oficiales esta Corporación ha considerado que quien se transporta a título gratuito en un vehículo sin intervenir en su conducción no ejerce la actividad y por ello en relación con la protección que demanda frente al riesgo derivado de la actividad peligrosa está en la misma condición que los peatones.

Sobre el punto ha dicho la Sala:

*“Sobre el tema de la concausa, esta Corporación ha sostenido que el comportamiento de la víctima habilita al juzgador para reducir el quántum indemnizatorio (artículo 2357 del Código Civil) en la medida en que la misma hubiere dado lugar al daño; es decir, cuando la conducta de los perjudicados participa de manera cierta y eficaz en el desenlace del resultado. Tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, una vez configurados los elementos estructurales - daño antijurídico, factor de imputación y nexo causal-, la conducta del perjudicado solamente puede tener relevancia como factor de aminoración del quántum indemnizatorio, a condición de que su comportamiento adquiera las notas características para configurar una co-causación del daño. En esta dirección puede sostenerse que no es de recibo el análisis aislado o meramente conjetural de una eventual imprudencia achacable a la víctima, si la misma no aparece ligada co-causalmente en la producción de la cadena causal. Bien se ha dicho sobre el particular que la reducción del daño resarcible con fundamento en el concurso del hecho de la víctima responde a una razón de ser específica, es decir, que la víctima hubiere contribuido realmente a la causación de su propio daño, caso en el cual esa parte del perjuicio no deviene antijurídico y, por ende, no tiene la virtud de imputarse al patrimonio de quien se califica responsable. No obstante lo anterior, en el caso que ahora se decide la Sala no reducirá el quántum indemnizatorio a favor de los demandantes, por cuanto estima que dentro de este asunto tampoco se configuró una concurrencia de culpas, pues si bien es cierto que la víctima directa abordó, de manera voluntaria, el automotor oficial, también lo es que ella desconocía - y no tendría por qué saberlo- la disposición local que impedía el transporte de pasajeros o de personas distintas a la Administración municipal en esa clase vehículos oficiales, cuyos destinatarios, vale recodar, eran los contratistas del Municipio de Samaniego y no los habitantes de dicha localidad”.*<sup>5</sup>

En el caso concreto si bien puede presumirse que la víctima conocía la edad de su sobrino, ello no es extensible al hecho de no tener licencia de conducción, porque tal como se verificó con la normativa citada, la edad requerida para la expedición de la mencionada licencia para esta categoría de vehículos era precisamente la que tenía Pedro Nel Acosta, de modo que al estar en disposición de acceder a ella, no es posible concluir automáticamente que como sabía que era menor de edad, luego entonces conocía que no tenía licencia de conducción y por ello al aceptar subirse al vehículo actuó imprudentemente.

A juicio de la Sala no están presentes los elementos que permitan afirmar que hubo una concausa y por ello la decisión habrá de revocarse en ese punto para conceder entonces la indemnización plena, equivalente a 100 SMMLV para cada uno, al cónyuge, y los hijos y la madre.

---

5

Por otra parte, en cuanto tiene que ver con el reconocimiento de los perjuicios morales a los hermanos de la víctima, aunque en una primera etapa se exigían otras pruebas, posteriormente esa posición varió por considerar que no había razón para que en un orden justo se discriminara a los hermanos víctimas de daños morales, por que no demostraban la solidaridad y afecto, desde entonces se corrigió la jurisprudencia para indicar que se presume que cuando hay un daño antijurídico inferido a una persona éste genera dolor y aflicción entre sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, ya sean ascendientes, descendientes o colaterales.<sup>6</sup>

Actualmente, la Corporación viene reconociendo que la simple acreditación de la relación de parentesco existente permite presumir el dolor sufrido por los parientes, de modo que al allegarse al proceso los registros civiles de los hermanos de la víctima eso es suficiente para que se ordene el reconocimiento de perjuicios morales; así lo ha dicho en otra oportunidad esta Sala:

*“La simple acreditación del parentesco, para los eventos de perjuicios morales reclamados por abuelos, padres, hijos, hermanos y nietos cuando alguno de estos haya muerto o sufrido una lesión - esta última sin importar que sea grave o leve, distinción que no tiene justificación práctica y teórica alguna para efectos de la presunción del perjuicio, sino, por el contrario se relaciona con el grado de intensidad en que se sufre - , a partir del contenido del artículo 42 de la Carta Política, debe presumirse, que el peticionario los ha padecido. Ahora bien, no sucede lo propio con el perjuicio derivado de las lesiones de Ana Caterine Ceballos Salazar (sobrina), como quiera que la presunción aceptada por la Sala no cubre al tercer grado de parentesco, circunstancia por la cual se requería, en el asunto sub examine, de prueba que demostrara la existencia del daño, lo cual no sucede en el proceso de la referencia.”<sup>7</sup>*

Corolario de lo anterior resulta que la providencia habrá de revocarse en este punto para conceder a los hermanos de la víctima una suma equivalente a 50 SMMLV para cada uno.

## **6. Costas**

De conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, en cuanto no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-Sección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **FALLA:**

**Primero.** Modificar la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 23 de octubre de 2001, que declaró responsable al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de julio 17 de 1992, Rad 6750, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Octubre 1 de 2008. Exp. 27268. C.P. Enrique Gil Botero.



**Segundo.** Condenar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM, a cancelar a los señores Ceferina Quevedo, Rudesindo Mayorga, Isabel, Nelson Fabián, Gabriel, Yanira, Edilberto, Orlando y Cecilia Mayorga Acosta, el equivalente a 100 SMMLV para cada uno, por concepto de perjuicios morales, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**Tercero.** Condenar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM, a cancelar a los señores Jesús Alfonso, Liborio, Gildardo y Raúl Erasmo Acosta Quevedo, el equivalente a 50 SMMLV para cada uno, por concepto de perjuicios morales, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**Cuarto.** Dese cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

**Quinto.** Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen Para su cumplimiento y expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Presidenta de la Sala

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**