



ORIGEN: Sd:142 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN
DESTINO: SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA/OVALLE GI
ASUNTO: PROTOCOLO DE ACCIDENTES DE ETRANSITO RESPONSABI
OBS: ADMINISTRATIVO

Bogotá, D. C.

Doctor
ALFONSO JAVIER SEGURA MELO
Subdirector Administrativo y Financiero
Dirección de Gestión Corporativa
Secretaría Distrital de Hacienda

CONCEPTO

Referencia	Radicación 2019IE7828
Descriptor general	Administrativo
Descriptores especiales	Protocolo de accidentes de tránsito. Responsabilidad de los conductores
Problema jurídico	<i>En caso de inmovilización de vehículos ¿quién debe asumir los gastos de grúa, parqueaderos de la autoridad competente y comparendos, quién debe responder ante los afectados y ante las autoridades competentes y qué respaldo ofrece la entidad al conductor implicado, respecto a los temas jurídicos?</i>
Fuentes formales	Artículo 90 Constitución Política de Colombia; Ley 1952 de 2019; art. 2356 del Código Civil, Resoluciones SDH-000101 del 15 abril 2015 y SDH-000112 del 23 de agosto de 2018

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El Subdirector Administrativo y Financiero de la Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Hacienda solicita pronunciamiento de este Despacho para que se dé lineamientos relacionados con las siguientes situaciones:

- 1 En caso de inmovilización de vehículos, quien debe asumir los gastos de grúa, parqueaderos de la autoridad competente y comparendos?
2. Quien debe responder ante los afectados y ante las autoridades competentes?
3. Qué respaldo ofrece la entidad al conductor implicado, respecto a los temas jurídicos?

CONSIDERACIONES

Responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados con vehículos oficiales





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

A nivel jurisprudencial el manejo de vehículos automotores de uso oficial y privado ha sido asimilado a la categoría de la responsabilidad por actividades peligrosas de origen civil, artículo 2356 del Código Civil, siendo de recibo por el Consejo de Estado la teoría de que la realización de actividades peligrosas genera un riesgo para los demás.

En este sentido, se considera que la conducción de vehículos automotores es una actividad legítima del Estado, pero el riesgo que conlleva esta actividad no debe afectar a los particulares, emanando de este principio la responsabilidad patrimonial del Estado por la utilización de vehículos oficiales.

Para atribuir el daño a la entidad pública, la jurisprudencia ha señalado los elementos de este tipo de responsabilidad, 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.

a. Eventos generadores de la responsabilidad

El Consejo de Estado ha sido reiterativo en cuanto a la responsabilidad que le corresponde al Estado al presentarse un daño y este es causado por un vehículo oficial. Al respecto, pueden presentarse varios eventos, como lo han señalado en sus Sentencias:

- 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 (...) 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.

(...)

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. (...)" (Resaltado fuera de texto)

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

"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, lo cual evidencia una falla en la prestación del servicio imputable a la Administración, quien deberá responder por los perjuicios causados a los demandantes." (Resaltado fuera de texto)

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

"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." (Resaltado fuera de texto)

- 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; (...) Al 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. (...) 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." (Resaltado fuera de texto)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

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

*“Las precisiones efectuadas respecto del régimen de responsabilidad aplicable en este supuesto de **responsabilidad patrimonial del Estado** (...) 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.**” (Resaltado fuera de texto)*

De conformidad con la jurisprudencia a que se ha hecho referencia, no cabe duda que en los sucesos que conlleven la producción de daños ocasionados con automotores oficiales, la responsabilidad del Estado se da por títulos de imputación por guardián del vehículo oficial o de la actividad pública que se realizaba a través de otro vehículo.

b. Causales de exoneración de la responsabilidad

El Consejo de Estado en Sentencia del 24 de agosto de 1992, expediente 6.754:

*“Cuando 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.” (Negrilla fuera de texto)*

Adicionalmente, el Estado responde cuando se está ejerciendo una actividad a su cargo, como lo explica el Consejo de Estado en Sentencia del 28 de abril de 2010, expediente 18.322:

*“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 público.** 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.**” (Resaltado fuera de texto)*

Por último, conforme a las dos causales anteriores, la existencia del daño en un hecho no indica asignación directa de la responsabilidad al Estado, debiéndose en algunos casos establecer la falla del servicio, como lo expresa el Consejo de Estado en la Sentencia del 23 de febrero de 2013, Subsección A, expediente 18.966:

*"(...) el 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 extracontractual.*

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. (Resaltado fuera de texto).

Por tal razón, la Entidad debe iniciar el análisis de cada caso sopesando argumentos y pruebas que admitan desvirtuar los elementos constitutivos de la responsabilidad estatal respecto de cada uno de los regímenes y fundamentos de responsabilidad aplicables, pudiendo existir válida defensa en el evento del daño por una causa extraña como, por ejemplo, el hecho de la víctima.

En estos casos, la carga de la prueba salvadora de la responsabilidad, para que provoque decisiones favorables a los intereses de la Administración, está a cargo de la entidad demandada.

Respuesta al cuestionario:

Bajo el supuesto que se ha causado un daño con un vehículo oficial operado para el cumplimiento de una función pública a cargo de la Secretaría Distrital de Hacienda, será ésta última quien debe asumir los gastos como: grúa, parqueaderos por la inmovilización y comparendos, así como responder ante los afectados y las autoridades competentes.

Por esta razón, la Secretaría Distrital de Hacienda tiene contratado el programa de seguros en donde se encuentra las pólizas colectivas de automóviles con MAPFRE Seguros Generales de Colombia¹ hasta el 30 de septiembre de 2019.

Se indica en la póliza que: *"bajo este seguro se amparan los gastos de grúa, transporte y protección de los vehículos, que se causen como consecuencia de siniestros que afecten las coberturas de perdidas parciales y/o totales, incluidos los gastos de grúa y parqueaderos que*

¹ Esta póliza tiene como número 2201117900264.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

se generen por accidentes en los que resulten personas lesionadas y/o muertas, sin que para la indemnización se aplique deducible u otro tipo de descuento”

En relación con la responsabilidad ante los afectados y ante las autoridades competentes, tal aspecto se encuentra cubierto por la póliza vigente ya mencionada.

“No obstante las condiciones generales de la póliza, queda declarado y convenido que en caso de cualquier evento cubierto por la presente póliza en su amparo de Responsabilidad Civil Extracontractual, la compañía acepta que los límites de Responsabilidad Civil no se reducen en caso de siniestro, sin cobro de prima. (...) el pago se realizará con la declaración o manifestación de culpabilidad del asegurado por escrito, siempre y cuando su responsabilidad sea evidente.

Queda entendido, convenido y aceptado que en caso de un siniestro, que afecta la presente póliza, la Compañía de Seguros no tendrá derecho a la subrogación contra ninguna de las personas cuyos actos u omisiones den origen a la responsabilidad del asegurado, de acuerdo con las leyes, ni contra el causante del siniestro que sea, respecto del asegurado, funcionario, empleado, trabajador, contratista o similar. La cláusula quedará sin efecto, si la responsabilidad proviene de dolo o culpa grave.

Queda entendido, convenido y aceptado que la presente póliza indemnizará la Responsabilidad Civil Extracontractual de la cual el asegurado sea responsable aún cuando el vehículo asegurado haya sido hurtado, siempre y cuando sea declarada por la autoridad competente.

Queda entendido, convenido y aceptado que la compañía indemnizará al asegurado las pérdidas ocasionadas por la destrucción de los bienes asegurados ordenada por la autoridad competente, con el fin de aminorar o evitar la propagación de las consecuencias de cualquier siniestro amparado por la póliza a la cual este documento se adhiere”.

¿Y qué respaldo ofrece la entidad al conductor implicado, respecto a los temas jurídicos?

En la misma Póliza colectiva de automóviles suscrita por SHD con MAPFRE Seguros Generales de Colombia se contempla:

*“ En el evento de ocurrencia de un accidente de tránsito que presente lesionados o muertos, estando el conductor del vehículo asegurado en una de las causales determinadas por la Ley para ser remitido a una casa-cárcel debidamente autorizada por el INPEC, la compañía sufragará el 100% de los gastos que se generen en dicha casa-cárcel para brindarle al conductor del vehículo asegurado una mejora de los servicios que la misma brinda tales como alimentación especial, habitación dotada con televisor, etc. todo esto siempre y cuando la casa-cárcel ofrezca tales servicios adicionales. **Sublímite 65 SMDLV (Nota: el valor del sublímite corresponde al***

requerido por la Entidad por lo cual podrá ser aumentado pero no disminuido so pena de rechazo de la propuesta)

*Queda entendido, convenido y aceptado que en caso de un siniestro, que afecte la presente póliza, la Compañía de Seguros extiende la cobertura en caso de muerte accidental e incapacidad permanente para ocupantes de los vehículos asegurados, **con límite básico de \$20.000.000. por cada pasajero sin restricción en el número de ocupantes del vehículo. (Nota: el valor del límite corresponde al requerido por la Entidad por lo cual podrá ser aumentado pero no disminuido so pena de rechazo de la propuesta)***

*La cobertura de responsabilidad civil extracontractual, amparo patrimonial y asistencias jurídicas en proceso penales o civiles, se extienden a amparar los vehículos bajo cuidado, tenencia, control, alquilados o arrendados por el asegurado. **Sublímite \$100.000.000 por vehículo. (Nota: el valor del sublímite corresponde al mínimo requerido por lo cual podrá ser aumentado pero no disminuido so pena de rechazo de la propuesta)***” (Resaltado fuera de texto)

Respecto a la asesoría a los conductores en caso de accidente, la Póliza colectiva de automóviles suscrita por SHD con MAPFRE cuenta expresamente con:

- Asistencia técnica/y/o jurídica en el sitio del accidente
- Asistencia Jurídica en Proceso Penal
- Asistencia Jurídica en Proceso Civil
- Asistencia Jurídica en Proceso administrativo

En relación con la responsabilidad civil extracontractual la póliza de la Entidad cubre:

- Responsabilidad Civil Extracontractual (incluyendo daño emergente, daño moral y lucro cesante, así como cualquier otro de concepto de daño patrimonial o extrapatrimonial que determine un Juez de la República)
- Daños a bienes de Terceros \$1.200.000.000
- Muerte o Lesiones a una persona \$1.200.000.000
- Muerte o Lesiones a dos o más personas \$2.400.000.000

De otra parte, no sobra advertir que el protocolo o manual que se proyecte, en relación con las responsabilidades entre la Entidad y los conductores, debe tener como referente la Resolución SDH-000112 del 23 de agosto de 2018, “*Por la cual se actualizan los lineamientos para la administración del servicio del parque automotor de la Secretaría Distrital de Hacienda*”.

Ahora bien, no sobra advertir que en las hipótesis excepcionales de no cubrimiento de la póliza, en relación con los gastos de grúa, parqueaderos y comparendos, puede darse aplicación al Decreto de liquidación del presupuesto para la vigencia fiscal 2019, Decreto Distrital 826 de 2018, por supuesto, con la debida fundamentación.

“1.3.1.02.02.03 Gastos imprevistos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Son los gastos excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de la Administración Distrital. No se incluyen en este rubro los gastos por concepto de adquisición de bienes y servicios ya clasificados, ni se puede utilizar para completar partidas insuficientes. Este rubro requiere para su ejecución de resolución motivada por parte del ordenador del gasto”.

Puede especificarse en el Protocolo que si la Entidad se ve obligada a realizar estos desembolsos, la Entidad puede abrir una actuación administrativa para recuperar estos valores, si se demuestra la responsabilidad del servidor público respectivo.

CONCLUSIONES

La Secretaría Distrital de Hacienda tiene contratado el programa de seguros en donde se encuentra las pólizas colectivas de automóviles con MAPFRE Seguros Generales de Colombia hasta el 30 de septiembre de 2019, que cubren los sucesos objeto de la solicitud de Concepto, debiendo la Subdirección Administrativa y Financiera en caso de ocurrencia de estos siniestros efectuar, las reclamaciones del caso ante la aseguradora, en procura de resarcir los daños, dar asistencia jurídica y técnica a los servidores públicos de la Secretaría Distrital de Hacienda que tienen el cargo público de conductor.

En las hipótesis excepcionales de no cubrimiento de la póliza, en relación con los gastos de grúa, parqueaderos y comparendos, puede darse aplicación al Decreto de liquidación del presupuesto Decreto Distrital 826 de 2018, por supuesto, con la debida fundamentación.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
DIRECTOR JURÍDICO
SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
Correo Electrónico: lpazos@shd.gov.co

Revisó: Clara Lucía Morales Posso – Subdirector Jurídico de Hacienda (e)
Proyectó: Liliana Pérez Alarcón

¹ Póliza colectiva de automóviles suscrita por SHD con MAPFRE Seguros Generales de Colombia