

Cartagena de Indias D.T. y C., doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

### I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	REPARACION DIRECTA
Radicado	13001-33-31-013-2007-00106-01
Accionante	CLEMENCIA RÍOS ARGUMEDO <a href="mailto:rabepet_abogado@hotmail.com">rabepet_abogado@hotmail.com</a>
Accionadas	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, CONCESIÓN VÍAL DE CARTAGENA S.A. COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FINANZAS S.A. CONFIANZA - VINCULADA
Tema	Responsabilidad del Estado – Falla en el servicio – Accidente de tránsito.
Magistrado Ponente	JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

### II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Bolívar, a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de fecha diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017)<sup>1</sup>, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

### III. ANTECEDENTES

#### 3.1. LA DEMANDA.<sup>2</sup>

##### 3.1.1. Hechos relevantes planteados por el accionante.

Se señalan como fundamentos fácticos de la demanda los que se relatan a continuación:

<sup>1</sup> Folios 825-834 cdr. 4 - DOCS. 152 - 170 CDNO 4 Expediente electrónico

<sup>2</sup> Folios 1- 26 cdr.1

- Se relata en el libelo que el día 25 de junio de 2006, siendo aproximadamente las 7:00 a.m., en vehículo de placas TTA-217, servicio público, marca Mazda, tipo buseta, modelo 1993, No. Motor C 113059, No. Chasis o No. De serie T502401, color rojo y blanco, transitaba por el corredor de carga llevando pasajeros del turno de las busetas de la ruta 21 (Bosque, Carmelo, Crisanto Luque, Centro), a la altura de la diagonal 22 en Cartagena, se produjo el volcamiento del vehículo por el mal estado de la carretera, por presentar un hueco al lado derecho de la vía, saliendo siete (7) pasajeros heridos.
- El agente de tránsito de DATT, señor Wilfrido Olivares Vásquez, manifestó en su informe policivo, que la causa del accidente de la buseta fue que al coger el hueco se le partió la platina principal lado izquierdo muelle delantero, lo que ocasionó el volcamiento.
- Que como consecuencia del volcamiento de la buseta, de propiedad de la señora Clemencia Josefa Ríos Arguedo, desde la fecha del accidente hasta la fecha de la presentación de la demanda, no ha tenido los recursos económicos para arreglarla, por ser ésta una persona mayor de edad, y era éste el único recurso con el cual contaba para su subsistencia, al ser este el dinero que producía diariamente, y con este cancelaba mensualmente un préstamo por concepto de una pignoración de la buseta, y otras obligaciones.
- Que con ocasión del accidente la buseta sufrió múltiples daños materiales los cuales deben ser reparados y se deben comprar una serie de repuestos, los cuales se hubiesen podido evitar si las demandadas hubieran cumplido con su obligación de mantener las vías en perfecto estado.
- Que la demandante recibía una tarifa diaria por concepto de producido del vehículo, conducido por el señor Emilio Divasco Caro la suma de ciento veinte cinco mil pesos (\$125.000), dinero que no viene recibiendo como consecuencia del accidente, debido que hasta la

13001-33-31-013-2007-00106-01

fecha la señora Clemencia Josefa Ríos Argumedo no ha podido reparar el vehículo por carecer de recursos económicos.

- Después de ocurrido el accidente de tránsito, la demandante debió asumir algunos compromisos económicos con los afectados, no solo con los pasajeros sino también con terceros que se encontraban vendiendo comida al lado de la vía, y que, por los efectos del volcamiento de la buseta, ésta llegó hasta la venta ambulante, partiendo varias sillas, vitrinas de vidrios y alimentos preparados para la venta.
- Que la demandante, con ocasión del accidente de tránsito se encuentra adeudando catorce (14) meses de parqueadero, lo cual corresponde a cuatro millones de pesos.
- La señora Clemencia Ríos tiene su vehículo actualmente afiliado a la empresa de transportes RENACIENTE S.A., con la cual se encuentra endeudada por concepto de planillas, seguro obligatorio, seguros civil extracontractual y contractual, administración, derecho de ruta, derecho al emblema, la suma de tres millones de pesos (\$3.000.000).
- Igualmente, la demandante adeuda actualmente a la COOPERATIVA SOCIAL DE TRANSPORTADORES DE CARTAGENA – COORSOTRANCAR, por concepto de préstamo para arreglos del vehículo la suma de diez millones de pesos (\$10.000.000).
- La demandante viene adeudándole a la señora INIRIDA TORRES por concepto de pignoración de su vehículo, la cual había sido remodelada antes del accidente la suma de doce millones de pesos (\$12.000.000).
- Asegura que la empresa de transporte a la cual se encuentra vinculada, le informó que se encontraba en curso la pérdida del cupo de su vehículo, en virtud del artículo 53 del Decreto 170 de 2001, debido a que lleva 14 meses sin cumplir con lo señalado en dicha norma, la empresa tiene derecho a reemplazarlo por otro vehículo, cupo el cual tiene un valor de quince millones de pesos (\$15.000.000).

- Que el Distrito de Cartagena celebró contrato de concesión No. VAL – 0868804 con la sociedad Concesión Vial de Cartagena S.A., para que realizara los estudios y diseños definitivos, la construcción de las obras y el mantenimiento y operación durante el periodo de concesión del proyecto denominado “Corredor de Acceso Rápido a la Variante de Cartagena”, conformado por los subproyectos corredor de carga, zona industrial, portuaria y accesos desde la zona industrial de mamonal; contrato que fue modificado en varias ocasiones mediante “OTRO SÍ”.
- En el “Otro Sí numeral 4” del contrato anteriormente referenciado, en la cláusula 1 literal c, se consignó que los trabajos de empalmes de la Avenida Crisanto Luque, consistente en la rehabilitación, ampliación y pavimentación de la vía existente; afirma el demandante que se depende del contrato que la sociedad Concesión Vial de Cartagena S.A., realizó trabajos en el sitio del accidente, pudiendo ser de su responsabilidad el descuido al haber reconstruido los andenes y no haber cubierto el orificio.
- Que la buseta durante el tiempo del accidente y hasta la fecha se encuentra parqueada inicialmente en el parqueadero Manito y después en las Palmeras.
- Que el hueco sobre el cual cayó la buseta tiene una profundidad de aproximadamente de 0.50 centímetros, no teniendo alrededor ningún aviso visible o llamativo que previniera a los vehículos que transitan la vía, como tampoco se encontraba cubierto, así que no era fácil observarlo, debido a que se encontraba del lado derecho del andén y un desaguadero o drenaje de aguas diseñado por el contrato de concesión No. VAL – 0868804 con la Sociedad Concesión Vial de Cartagena S.A.
- Finalmente, agrega que en la actualidad el hueco que motivó el accidente fue sellado o rellenado con material de asfalto, al parecer por una de las entidades demandadas, al haber sido el hecho notorio

por los medios de comunicación, el cual fue informado por el periódico “El Universal”.

### 3.1.2. Las pretensiones de la demanda

Se solicita que mediante sentencia se declare lo siguiente:

Declarar que el DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A., son administrativa y patrimonialmente responsables de los perjuicios económicos ocasionados a la demandante señora CLEMENCIA JOSEFA RIOS ARGUMEDO, por los hechos ocurridos el día 25 de junio de 2006 en el corredor de carga, a la altura de la diagonal 22 de la avenida Crisanto Luque.

Condenar al DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS y la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A., a pagar a la señora CLEMENCIA JOSEFA RIOS ARGUMEDO, o a quienes represente legalmente sus derechos, los perjuicios morales y materiales sufridos por la demandante que se demuestren en el proceso.

- **Por daños morales:**

La suma de cien (100) salarios mínimos legales vigentes, equivalente a la suma de cuarenta y tres millones trescientos seis mil pesos (\$43.306.000), o la suma que se pruebe dentro del proceso con el concurso de perito.

- **Por daños materiales:**

- DAÑO EMERGENTE: la suma de cuatro millones de pesos, con tendencia a incrementarse en razón a que la demandante se encuentra enferma y no ha podido resolver el arreglo total de su vehículo.
- LUCRO CESANTE: la suma de cuatro millones quinientos mil pesos, equivalente a la suma de cincuenta millones cuatrocientos mil pesos, liquidados que se harán con base en los índices de precio al consumidor.

Igualmente solicita que la liquidación de los perjuicios sea debidamente indexados, y que se condene a las demandadas a pagar las costas del proceso.

### **3.1.3. Fundamentos de derecho.**

Constitución Política de 1991, artículos 1, 2, 6, 13, 78, 80, 90, 311, 365.  
Código Contencioso Administrativo, artículo 86 y ss.  
Ley 446 de julio 7 de 1998, artículos 11, 16, 17 y 86; y Decreto 1818 de 1998.

## **3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

### **3.2.1. Concesión vial de Cartagena S.A.<sup>3</sup>**

El apoderado judicial de la Concesión Vial de Cartagena S.A., presenta escrito de contestación de la demanda, y se opone a las pretensiones de la misma, solicitando que éstas sean negadas por carecer de fundamento fáctico y jurídico de conformidad con los siguientes argumentos.

Argumenta que el demandante no refleja conciencia de la naturaleza de la carretera que menciona, ni siquiera en términos de nomenclatura, toda vez que habla de “corredor de carga” siendo que la empresa demandada opera la vía pública denominada “CORREDOR DE ACCESO RÁPIDO A LA VARIANTE DE CARTAGENA”.

Además de lo anterior, es un hecho notorio que la vía “CORREDOR DE ACCESO RÁPIDO A LA VARIANTE DE CARTAGENA”, se encuentra en perfecto estado, es la vía mejor conservada de la ciudad, tal como lo puede ratificar la supervisión del Contrato No. 0868804 de 1998 ejercida por EDURBE S.A.

Agrega que la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A., no incurre en hechos, omisiones u operaciones administrativas, y la obra pública que realizó no se hizo en virtud del ejercicio de una función pública o administrativa, por lo cual

---

<sup>3</sup> Folios 115-130 Cdr.1 - Doc. 123-138 cdr. 1 expediente electrónico

se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva; por lo tanto, al ser vinculada sin estar legitimada para ello, se viola el derecho constitucional fundamental a la defensa.

Propone las siguientes excepciones:

1. Falta de legitimación en la causa por pasiva.
2. Falta de jurisdicción.
3. Inepta demanda por indebida designación del demandado.
4. Inepta demanda por indebida estructuración de la misma.
5. Inexistencia de daño antijurídico irrigado a la demandante.
6. Falta de prueba del perjuicio.
7. Inexistencia de los elementos de responsabilidad patrimonial extracontractual en caso de que en aplicación del principio iura novit curia el juez pretenda aplicarla.

### **3.2.2. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias<sup>4</sup>.**

La apoderada judicial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias presenta escrito de contestación de la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma por carecer de soporte fáctico y legal.

Argumenta que los daños sufridos por el vehículo no le son imputables a la administración, dado que el accidente no fue atribuible a causas que sobrevengan de la acción u omisión del Distrito, bien pudo deberse a la culpa del conductor del mismo que por impericia se expuso voluntariamente al peligro.

Agrega que en caso de ser demostrado que el siniestro ocurrió por falta de medidas de seguridad en cabeza del contratista CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A., sociedad que se encontraba a cargo de la obra realizada en el lugar de los hechos, lo que constituye una conducta culposa en la prestación del servicio, imputable a esta última y no a la administración, dado

---

<sup>4</sup> Folios 140-150 cdr. 1 - Doc. 139-143 expediente electrónico

13001-33-31-013-2007-00106-01

que las obras de mantenimiento a la vía donde ocurrieron los hechos era una obligación que se encontraba en cabeza del mencionado contratista.

De otra parte, si bien el Estado responde objetivamente cuando ocasiona daños por falla en el servicio, en casos de ejercicio de una actividad peligrosa como la conducción de automóviles, dicho régimen es inoperante en los casos en que el perjudicado también ejercía la misma actividad peligrosa.

Es decir, que el Estado compromete su responsabilidad cuando en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios que colocan a los administrados en situación de quedar expuestos a experimentar un riesgo de naturaleza excepcional, que, dada su particular gravedad, excede la carga de soportar de los administrados.

En casos como el de marras, cuando el perjudicado se encuentra ejecutando una actividad peligrosa, y como consecuencia de ésta sufre perjuicios, se debe analizar en qué medida fue creador del riesgo, y en qué medida ha contribuido a la producción del siniestro, evaluar riesgos de una y otra parte, las infracciones que pudieron cometerse.

Propone las siguientes excepciones:

1. Falta de legitimación por pasiva.
2. Inexistencia de responsabilidad del ente demandado.

### **3.2.3. Compañía Aseguradora de Finanzas S.A. Confianza – Vinculada<sup>5</sup>.**

La apoderada judicial de la Aseguradora Confianza presenta escrito de llamamiento en garantía efectuado por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y se opone a todas y cada una de las pretensiones de la

---

<sup>5</sup> Folios 168 – 176 cdr, 1 - Doc. 185-194 expediente electrónico

demandante y a las pretensiones de la llamante en garantía, de conformidad con los siguientes argumentos.

Con respecto a la póliza de seguro, afirma que tal y como se observa en los documentos allegados al expediente, el accidente ocurrió el 25 de junio de 2009, por lo tanto, no le asiste razón al pretender afectar la póliza expedida por dicha aseguradora, toda vez que la obligación ya se encuentra prescrita, debido a que al asegurado se le formuló petición con la citación de la audiencia de conciliación llevada a cabo el 10 de julio de 2007, fecha en la cual empieza el computo de dos años para que opere la figura alegada, y la aseguradora fue notificada del proceso el 2 de febrero de 2010, prosperando la figura anteriormente mencionada.

Afirma que no se encuentra probado en el caso de marras, que se haya configurado la ocurrencia del accidente como tal, debido a que no se encuentra demostrado que los perjuicios ocasionados hayan sido por causa que se le atribuya a la CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA, ni mucho menos que los daños hayan sido causados por la obra adelantada en desarrollo del contrato de construcción de las obras, mantenimiento y operación de la concesión.

Que para que la aseguradora responda por los perjuicios, se deben demostrar de manera idónea.

Propuso como excepciones las siguientes:

- *Prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.*
- *Inexistencia de la obligación para confianza s.a. por falta de demostración de la ocurrencia del siniestro imputable al tomador y su cuantía.*
- *Improcedencia de la afectación de la póliza por expresas exclusiones.*
- *Inexigibilidad del lucro cesante por ausencia de cobertura y de pacto expreso.*
- *Imposibilidad de atribuir los daños al tomador/asegurador de la póliza – falta de nexo causal.*

- *Límite máximo – valor asegurado – deducible.*

### 3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.<sup>6</sup>

Mediante sentencia de fecha diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, negó las pretensiones de la demanda.

Consideró la Juez de primera instancia que en el presente caso se encontró probada la ocurrencia del mencionado accidente y del informe del Agente de Tránsito que hace referencia al mismo. Sin embargo, señaló que no es prueba suficiente, pues éste no contiene un juicio crítico frente a sus causas, ya que no fue testigo del accidente, y solo se trajo al plenario la versión del conductor, quien reconoce que no pudo esquivar el hueco, no obstante, no aflora con certeza que el bache en la vía haya sido determinante para ello, y que su testimonio debe ser valorado con mayor rigor, puesto que recae sobre éste la responsabilidad directa por los daños irrogados.

Concluyó que en caso de dar por sentada la existencia de una irregularidad producto de una mala prestación del servicio de mantenimiento de las vías, lo cierto es que no quedó fehacientemente demostrado, que tal deterioro hubiese sido el determinante del accidente, ante la insuficiencia de los elementos probatorios aportados al proceso, ya que no se trajo declaración de personas que presenciaron directamente el accidente, o que incluso se encontraban de pasajeros en el vehículo.

### 3.4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>7</sup>.

El apoderado de la parte demandante presenta recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, argumentando que teniendo en cuenta las pruebas aportadas con la demanda, las solicitadas y allegadas al proceso, se tiene certeza jurídica de la existencia del hecho dañino como

<sup>6</sup> Folios 825-834 cdr. 4 - Doc. 152-170 CDNO 4 Expediente electrónico.

<sup>7</sup> Folios 836-845 cdr. 4 - Doc. 173-182 CDNO 4

también las causas que generaron el mismo, y los consecuentes daños materiales y perjuicios económicos que se le generaron a la demandante.

Asevera que, de conformidad al Informe Policivo elaborado por el agente de tránsito Wilfrido Olivares Vásquez, manifiesta ampliamente que la causa del accidente de tránsito fue “Un hueco en la vía” y que por ello se produjo el accidente de tránsito donde resultaron heridas varias personas.

Señala que, ante las publicaciones en los medios de comunicación radial y periodístico, la demandada Concesión Vial el día 26 de junio de 2006, envió una cuadrilla de trabajadores para tapar el hueco de la vía.

Que en el expediente se encuentra además como prueba trasladada, el proceso de la investigación penal, en el que se encuentran conceptos, testimonios e indagatorias que indican la causa del accidente.

Reitera los argumentos expuestos en la demanda.

### **3.5. ACTUACIONES PROCESALES EN SEGUNDA INSTANCIA**

Con auto de fecha veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante.<sup>8</sup>

Mediante auto del doce (12) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.<sup>9</sup>

### **3.6. ALEGACIONES**

La parte demandante presentó alegatos de conclusión.<sup>10</sup>

La Concesión Vial de Cartagena S.A., presentó alegatos de conclusión.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Folio 11 cdr. 5

<sup>9</sup> Folio 15 cdr. 5

<sup>10</sup> Folios 25-34 cdr. 5

<sup>11</sup> Folios 18-21 Cdr. 5

EL Distrito de Cartagena presentó alegatos de conclusión.<sup>12</sup>

### 3.7. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

## IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad sin observarse causal de nulidad que invalide lo actuado. Por ello y como no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver el presente asunto.

## V. CONSIDERACIONES

### 5.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 del CCA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

En el caso concreto, la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en los escritos de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso, de conformidad con el cual *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*.

---

<sup>12</sup> Folios 22-24 Cdr. 5

## **5.2. PROBLEMA JURÍDICO.**

De acuerdo con los hechos de la demanda y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar lo siguiente:

*¿Se encuentran probados los elementos que estructuran la responsabilidad extracontractual del Estado que permitan declarar responsable e imputarle a las entidades demandadas los daños sufridos por la señora Clemencia Ríos Argumedo, al accidentarse el vehículo de la cual figura como propietaria, debido a la existencia de un presunto hueco en la vía en la Av. Crisanto Luque?*

## **5.3. TESIS DE LA SALA**

La Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, teniendo en cuenta que en el presente caso, no se lograron acreditar los elementos necesarios para declarar la responsabilidad del Estado al Distrito de Cartagena y al Consorcio Vial de Cartagena S.A., debido a que con los elementos materiales probatorios allegados al proceso, no se logró determinar que el daño sufrido por la señora Clemencia Ríos Argumedo, sea imputable a las demandadas bajo el régimen de falla del servicio.

## **5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.**

### **5.4.1. Responsabilidad extracontractual del estado.**

La responsabilidad extracontractual del Estado se encuentra fundamentada en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, y puede clasificarse en dos tipos, esto es, (i) mediante una responsabilidad subjetiva, dentro de la cual el daño es ocasionado por un comportamiento irregular de la Administración o por la falla del servicio, debido a la acción u omisión de las autoridades públicas y, (ii) mediante una responsabilidad objetiva, en el cual el daño ocasionado puede ser el resultado de conductas regulares o lícitas de la Administración, pero que producen al administrado afectado un perjuicio que no estaba en el deber jurídico de soportar, y en ese sentido la

antijuridicidad del daño no surge de la conducta de la Administración, sino del daño en sí.

Ahora bien, la imputabilidad del daño a la Administración es más que la sola relación de causalidad entre el hecho y daño, y en ese sentido, requiere de un título que es precisamente la acción u omisión por parte de la autoridad encargada de la prestación del servicio, es decir, que el perjuicio sea jurídicamente atribuible al Estado.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado<sup>13</sup> que para que se declare la responsabilidad de la Administración Pública es necesario que esté demostrado no sólo el daño antijurídico, sino también la imputación fáctica y jurídica del mismo a la Administración.

En ese orden, señala esa Corporación que para que el daño sea resarcible deben acreditarse los siguientes elementos: (i) que sea **antijurídico**, es decir, que el administrado no tenga el deber jurídico de soportarlo; (ii) que sea **cierto**, es decir, que suponga una lesión o un detrimento a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido por el ordenamiento jurídico; y (iii) que sea **personal**, es decir, que sea padecido por quien lo solicita.

Así mismo, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa mediante jurisprudencia<sup>14</sup> ha definido la imputabilidad como la atribución jurídica que se le hace a una entidad estatal del daño antijurídico padecido por el administrado, y por el cual, en principio tendría la obligación de responder, bajo cualquiera de los regímenes de imputación de responsabilidad.

En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 167 del Código General del Proceso, corresponde a la víctima demostrar, para obtener la declaratoria de responsabilidad estatal, (i) la existencia de un daño

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de fecha 28 de marzo de 2012. Expediente No. 22163. C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 26 de mayo de 2011. Expediente No. 20097. C.P. Hernán Andrade Rincón.

antijurídico y que (ii) la ocurrencia de ese daño sea atribuible o imputable a la acción u omisión de una autoridad pública, siendo deber del Juez analizar, en virtud del principio *iura novit curia*, cuál es el título de imputación aplicable al caso concreto.

#### **5.4.2. Régimen de responsabilidad patrimonial del estado por accidentes de tránsito derivados de la falta de señalización en la vía y falta de mantenimiento y conservación de las vías.**

Sea lo primero aclarar que, en cuanto a la imputabilidad del daño a la Administración, en reciente pronunciamiento la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno señaló que, así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco puede la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro de cada proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación.

De modo que, no todos los casos en que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas con otro, está llamado a resolverse de la misma forma, ya que es labor del juez en cada caso particular, considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

Sobre la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados a particulares como consecuencia de la desatención, omisión o inactividad de las autoridades públicas encargadas de la conservación, mantenimiento y señalización de las vías, la jurisprudencia<sup>15</sup> del Consejo de Estado ha establecido que el título de imputación aplicable en estos casos es el de la falla del servicio, por lo cual la Sección Tercera<sup>16</sup> de la mencionada

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 08 de marzo de 2007. Expediente No. 16052 // Sentencia de fecha 29 de agosto de 2007. Expediente No. 27434.

<sup>16</sup> Ver sentencia Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección "B" del 30 de mayo de 2018 Exp. 43556. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Ver también de la misma Sección, Subsección C. Sentencia de 27 de febrero de 2013. Expediente No. 25285.

Corporación ha indicado que es necesario efectuar un contraste entre el contenido obligatorio establecido en el ordenamiento jurídico para la entidad administrativa y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad estatal en el caso concreto.

En ese sentido, se ha sostenido que la responsabilidad que se deriva del incumplimiento de las obligaciones por parte de la Administración en lo concerniente al control de las vías no es objetiva<sup>17</sup>, lo que conlleva a encuadrar dicha responsabilidad en el título de imputación de falla del servicio<sup>18</sup>, y en consecuencia, debe acreditarse que la actividad desplegada por la autoridad pública fue inadecuada ante el deber que le correspondía asumir<sup>19</sup>, por lo cual deberá determinar (i) en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación<sup>20</sup>; (ii) qué era lo que podía exigírsele a la correspondiente autoridad estatal<sup>21</sup>; y (iii) en los casos donde logre acreditarse que la Administración no actuó de forma diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.<sup>22</sup>

Así las cosas, es claro que para derivar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por las deficiencias u omisiones en la señalización de vías públicas es indispensable demostrar además del daño, la falla en el servicio consistente en el desconocimiento de los deberes de la Administración de vigilar la realización de las obras públicas, controlar el tránsito en las calles y carreteras, y prevenir los riesgos que por dichas actividades se generen.

#### 5.4.3. Sobre el régimen de imputación denominado falla del servicio.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de fecha 11 de septiembre de 1997. Expediente No. 11764 // Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente No. 30462

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 05 de agosto de 1994. Expediente No. 8487 // Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Expediente No. 11764. // Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente No. 30462

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 05 de agosto de 1994. Expediente No. 8487.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 05 de agosto de 1994. Expediente No. 8487 // Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Expediente No. 11764. // Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente No. 30462

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 05 de agosto de 1994. Expediente No. 8487 // Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Expediente No. 11764. // Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente No. 30462

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 05 de agosto de 1994. Expediente No. 8487 // Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Expediente No. 11764. // Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Expediente No. 30462

Es pertinente recordar los criterios para el análisis del régimen de falla del servicio, sostenido por la jurisprudencia, a saber:

*"(...) Esta responsabilidad, incluso bajo la óptica del artículo 90 de la C.P., sólo puede surgir cuando se evidencia la existencia de una falla del servicio, teniendo en cuenta que tal concepción es relativa. Su régimen fue precisado por la Sala en sentencia del 5 de agosto de 1.994 (exp. 8487, actor VICTOR JULIO PARDO, ponente, Carlos Betancur Jaramillo), en la cual se señaló:*

*"1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO. (...)*

*2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende. "La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente."<sup>23</sup>*

<sup>23</sup> Sección Tercera, sentencia de septiembre 11 de 1997, expediente: 11764. Posición reiterada en sentencias de 25 de abril de 2012, expediente: 22572 y 12 de agosto de 2013, expediente: 27475.

13001-33-31-013-2007-00106-01

Así las cosas, es claro que para derivar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por las alegadas deficiencias u omisiones en la señalización de vías públicas, así como la falta de mantenimiento o conservación de la vías, es indispensable demostrar además del daño, la falla en el servicio consistente en el desconocimiento de los deberes de la administración consistentes en la obligación de implementar las señales preventivas, vigilar la realización de las obras públicas, controlar el tránsito en calles y carreteras y prevenir los riesgos que con ellos se generan.<sup>24</sup>

De otra parte, el Consejo de Estado<sup>25</sup> ha dicho que la falla del servicio es el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete 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 de que ella es el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el inciso 2º del artículo 2º, consiste en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencia y demás derechos y libertades, razón por la cual puede exigírsele a la Administración el cumplimiento de sus obligaciones y la prestación de un servicio eficaz en el momento que se requiera.<sup>26</sup>

En este orden, las obligaciones que están a cargo del Estado han de mirarse en concreto frente al caso en particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Sentencia Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección "B" del 30 de mayo de 2018 Exp. 43556. C.P. Ramiro Pazos Guerrero

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de fecha 07 de marzo de 2012. Radicación No. 25000232600019960328201 (20042).

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sentencia de fecha 08 de abril de 1998. Expediente No. 11837.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 03 de febrero del año 2000. Expediente No. 14787.

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, a fin de cumplir con lo ordenado constitucionalmente en cada caso concreto; si el daño se produce por su negligencia en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta de prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan; y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal.

Adicionalmente, se da la omisión o ausencia del servicio cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestarlo, no actúa y queda desamparada la ciudadanía.

## **5.5. EL CASO CONCRETO.**

### **5.5.1. Hechos relevantes probados.**

Al proceso se allegaron los siguientes medios de prueba:

#### **5.5.1.1. Documentales**

- Certificado de existencia y representación de la Concesión Vial de Cartagena S.A.<sup>28</sup>
- Cotización de reparación del vehículo emitida por Taller King Kong, por un valor de \$10.110.000<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ffs. 28-30

<sup>29</sup> Ffs. 32 - Doc. 34 cdno 1 Expediente electrónico.

- Cotización de reparaciones eléctricas y repuestos requeridos emitida por el taller Eléctrico Servinssan, por un valor de \$1.159.000<sup>30</sup>
- Comunicación suscrita por el Agente de Tránsito Wilfrido Olivares, y dirigida a la Fiscalía General de la Nación recibida en fecha 28 de junio de 2006 donde se pone a disposición de dicha entidad, la Buseta TTA 217, por el accidente ocurrido en la Avenida Crisanto Luque. En dicha misiva, se consignan los hechos así:

*“Siendo las 6:40 horas del día 25 de junio del 2006, escuché el llamado del radio de la Policía nacional, donde informaban sobre un accidente en la diagonal 22 Av. Crisanto Luque donde se había volcado una buseta y requerían una unidad de tránsito, yo me encontraba en la bomba el limbo en Bocagrande y me dirigí a ese lugar, al llegar encontré que todos los heridos los habían trasladado a la Clínica Laura Carolina y uno en la Clínica Bas de Lezo para un total de 10 lesionados.”*

También se enuncian las personas involucradas, bienes, y como causa del accidente se consigna lo siguiente: *“La buseta al coger un hueco se le partió la platina principal lado izquierdo muelle delantero, le ocasionó el volcamiento.”*<sup>31</sup>

- Informe Policial de Accidente de Tránsito No. 0546998 expedido por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, suscrito por el Agente Wilfrido Olivares Vásquez<sup>32</sup>, donde se observan las siguientes anotaciones resaltadas:

*Clase de accidente: Volcamiento*

*Fecha y hora: 25-06-2006 / 06:40 (Hora de ocurrencia) – 07:00 (Hora de levantamiento).*

<sup>30</sup> Fl. 33 - Doc. 35 cdno 1 Expediente electrónico

<sup>31</sup> Folio 35-37 / 381-382 - Doc. 37-38 cdno 1y doc. 186-187 cdno 2 Expediente electrónico

<sup>32</sup> Fls. 42-43 y 344-345 - Doc. 44-45 cdno 1 y doc. 145 y 146 cdno 2 Expediente electrónico



*Características del lugar.*

*Área: Urbana*

*Sector: Residencial*

*Tiempo: Normal*

*Características de las vías.*

*Geométricas: Recta, plano*

*Utilización: Un sentido*

*Calzadas: Dos*

*Carriles: Dos*

*Material: Asfalto*

*Material: Bueno*

*Condiciones: Seca*

*Controles: Línea de carril*

*Vehículos: Clase No. 1 – Busetas.*

*Servicio: Público*

Como causas probables del accidente, se consignó únicamente la versión dada por el conductor del vehículo accidentado de la siguiente manera: “Yo venía del centro, cogí un hueco, se partió el brazo de la dirección y el vehículo perdió el control y se volcó. Yo venía a baja velocidad” (Sin observaciones anotadas).

En dicho informe se encuentra el croquis ilustrando el sitio de los hechos, sin que tampoco se advierta descripción del hueco referido por el conductor y por el contrario, en el informe de policía se describe que el estado de la vía es bueno.

- Copia de Licencia de Tránsito No. 13001000-05-044558, expedida por el Ministerio de Transporte, donde consta que el vehículo de placas TTA-217 marca Mazda, línea de cilindraje T45 03500, modelo 1993, de servicio público, es de propiedad de la señora Ríos Argumedo Clemencia Josefa, (demandante)<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Folios 48-49 - Doc. 50- 51 cdno 1 Expediente electrónico

13001-33-31-013-2007-00106-01

- Diligencia de indagatoria rendida por el señor Emilio Divasto Caro ante la Fiscalía 13 Local, radicado No. 199-307, conductor del vehículo objeto de este asunto, quien manifestó lo siguiente:

*"(...) el accidente que sufrí con la buseta de placa TTA-217 el día 25 de junio de este año, eso fue en la avenida Crisanto Luque, yendo del centro hacia el turno de las busetas. Yo iba manejando la buseta, estaba por el sector Alto Bosque, una cuadra antes de la purina, en el sitio del retorno había un hueco en la vía y yo cogí ese hueco y se partió la platina izquierda y la dirección, perdí el control de la buseta y se volteó. Iba a una velocidad de 20 kilómetros por hora. No había mucho tráfico por eso no hubo más problema. (...) Yo me declaro inocente de los hechos, ya que fue una falla mecánica producida por el hueco que había en la vía. Las víctimas fueron ayudadas por los transeúntes que estaban en la vía. Ellos fueron sacadas por el vidrio trasero y delantero de la buseta, ya que la buseta quedó de lado donde va la puerta de entrada y salida de la buseta. (...)"<sup>34</sup>*

- Fotografías aportadas por la parte demandante, las cuales impreso la fecha del 25 de junio de 2006 a las 12:10 pm de un presunto hueco en una avenida.<sup>35</sup>
- Periódico "EL Universal", sección 4D, "sucesos", de fecha lunes 26 de junio de 2006, donde se observa titular "*Siete heridos al volcarse buseta en la Crisanto Luque*"<sup>36</sup>

En la descripción de la nota de prensa se advierte que hacen referencia a tres accidentes ocurridos en lugares distintos durante cuatro días seguidos. El primero hacía referencia a una buseta de la ruta El Bosque – Blas de Lezo Marca Mazda Placas TTA-217 que se volcó en la Avenida Crisanto Luque, entre los Barrios San Isidro y Alto Bosque cuando se dirigía en sentido hacía el Corredor de Carga, dejando siete pasajeros heridos.

<sup>34</sup> Folios 56-58 y 398-400 - Doc. 56-60 cdno 1 Expediente electrónico

<sup>35</sup> Folios 71-73 - Doc. 73-75 cdno 1 Expediente electrónico

<sup>36</sup> Folio 81

13001-33-31-013-2007-00106-01

Se describe además lo siguiente: *“Todo indica, según las informaciones oficiales, que a la buseta se le partió la dirección y eso hizo que el conductor perdiera el control. En una pericia por evitar un choque, el chofer trató de maniobrar hacia un bordillo, pero al subirse la buseta se fue hacia un lado y se volcó, dando varias vueltas de campana. (...)”*

Igualmente se advierten dos fotografías, una corresponde a una Buseta volcada, en cuya nota anexa se consigna lo siguiente: A FALLAS MECÁNICAS atribuyen las autoridades el volcamiento de una buseta ayer en la mañana.

Los otros dos hechos descritos en la noticia, sucedieron entre Cartagena y Bayunca.

- Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual “CONFIANZA”, obrando como asegurado la Concesión Vial de Cartagena S.A.<sup>37</sup>
- Cláusulas de condiciones generales de la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual y copia auténtica de la Póliza expedida con modificaciones.<sup>38</sup>
- Contrato de concesión vial celebrado entre el Distrito de Cartagena de Indias y la Concesión Vial de Cartagena S.A.<sup>39</sup>
- Certificación emitida por la Cooperativa Social de Transportadores de Cartagena, la cual constata que el vehículo de placas TTA-217, se encuentra afiliado a dicha Cooperativa Social de Transportadores de Cartagena – Coorsotrancar, y no labora desde el 25 de junio de 2006 hasta la fecha (6 de septiembre de 2010), y adeuda la suma de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000), por concepto de aportes, créditos y parqueadero.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Folio 136 - DOC. 144 Expediente electrónico

<sup>38</sup> Folios 178-188 - DOC. 195-205 Expediente electrónico

<sup>39</sup> Folio 225 a 337 - DOC. 24-136 CDNO 2 Expediente electrónico

<sup>40</sup> Folio 377 - DOC. 180 CDNO 2 Expediente electrónico

13001-33-31-013-2007-00106-01

- Informe rendido por perito del Fondo de Transportes y Tránsito de Bolívar, autorizado por la Fiscalía Local 23 dentro del proceso de radicación No. 199-307, en el que se indica que:

*"el vehículo presenta un punto de impacto en la parte delantera derecha, el cual deja la carrocería abollada en la parte inferior y la defensa doblada; en el lado derecho de la carrocería se encuentra doblada y abollada, es éste el lado además presenta raspaduras las cuales según sus características fueron causadas por objeto contundente; la carrocería en total solo presenta en buen estado cinco vidrios del lado izquierdo. El muelle delantero izquierdo se encuentra partido en la parte delantera, quedando el tren delantero corrido hacia la parte trasera, quedando averiado el sistema de la dirección (...). Presenta las llantas externa trasera derecha sin labrado, las restantes traseras y las delanteras en buen estado, el motor presenta lata que se anexa a la diligencia (...)"*<sup>41</sup> Prueba trasladada de Denuncia Penal No. 5522 que cursa en la Fiscalía Local 37.

- Copia auténtica del Proceso 199-307, iniciado por la Denuncia Penal No. 5522, denunciante Gabriel García Pardo, por el delito de Lesiones Personales Culposas, quien venía de pasajero en la buseta que sufrió el accidente; investigación de la cual se declaró la preclusión de la misma por no haberse logrado desvirtuar lo anotado.<sup>42</sup>
- Copia de providencia de fecha 07 de marzo de 2008, suscrita por Irina Coneo Jimenez, Fiscal Local 37, por medio de la cual ordena la preclusión de la investigación seguida en contra del señor Emilio Divasco Caro, toda vez que no se logró recaudar prueba que permitiera variar la suerte del inculpado.<sup>43</sup> Prueba trasladada de denuncia penal No. 5522 que cursa en la Fiscalía Local 37.
- Certificación expedida por la Empresa Administradora de Rutas Urbanas de Cartagena LTDA, donde informan que el vehículo TTA-217 laboró en

<sup>41</sup> Folio 396 - DOC. 201 CDNO 2 Expediente electrónico

<sup>42</sup> Folio 378-428 - DOC. 182 CDNO 2 A DOC. 24 CDNO 3 Expediente electrónico

<sup>43</sup> Folio 425-428 - DOC. 21-22 CDNO 3 Expediente electrónico

13001-33-31-013-2007-00106-01

la ruta 21 de febrero de 2000 a febrero de 2007, tiempo en el cual no canceló y aparece una deuda de 1.330 despachos.<sup>44</sup>

- Factura de venta de fecha 27 de agosto del 2006 expedida por el Taller de Carrocería Las Delicias, por un valor de un millón doscientos ochenta y un mil pesos (\$1.281.000).<sup>45</sup>
- Factura de venta de fecha 13 de septiembre de 2006 expedida por el Taller de Carrocería Las Delicias, por un valor de cinco millones trescientos sesenta y nueve mil pesos (\$5.369.000).<sup>46</sup>
- Factura de venta de fecha 24 de octubre de 2006 expedida por el Taller de Carrocería Las Delicias, por un valor un millón seiscientos cincuenta y cuatro mil pesos (\$1.654.000)<sup>47</sup>

#### 5.5.1.2. Testimoniales:

- **WILFREDO OLIVARES VASQUEZ**, Supervisor del DATT. El Juzgado decreta la práctica de la presente prueba testimonial solicitada por la parte demandante, y en dicha recepción lo invita a decir todo lo que sabe con relación a un accidente de tránsito sucedido el 25 de junio de 2006 en el cual se vio involucrado la buseta de placas TTA-217, servicio público, marca Mazda, en el corredor de carga de la ciudad.

*“(...) yo me acerqué al lugar y encontré la buseta que se había volteado, procedí a levantar el, (sic) a hacer el informe policial del accidente donde había varias personas lesionadas, luego procedí a hacer la gráfica del lugar de los hechos”;* se le pregunta que si puede establecer las causas probables del accidente, a lo que contesta: *“yo recuerdo que en el sentido norte sur en la vía había un hueco o algo así, yo presumo de que la buseta al coger el hueco sino estoy mal se le partió una platina (...)”*. (Negrillas fuera del texto)

<sup>44</sup> Folios 448-451 - DOC. 47 CDNO 3 Expediente electrónico

<sup>45</sup> Folio 523 - DOC. 137 CDNO 3 Expediente electrónico

<sup>46</sup> Folio 524 - DOC. 138 CDNO 3 Expediente electrónico

<sup>47</sup> Folio 525 - DOC. 139 CDNO 3 Expediente electrónico

13001-33-31-013-2007-00106-01

Se le solicita que informe si pudo observar alguna señal que indicara que ciertamente la buseta accidentada alcanzó a caer al hueco a que hace referencia, respondiendo: “(...) Bueno según versiones, porque cuando llegué la buseta estaba volteada, había dos busetas y entonces la buseta roja venía del lado donde estaba el hueco, pero señales no (...)”<sup>48</sup>

- **EMILIO DIVASCO CARO**, conductor de Transporte González. El Juzgado decreta la práctica de la presente prueba testimonial solicitada por la parte demandante; por lo tanto, se le insta a decir todo lo que sabe con relación a un accidente de tránsito sucedido el 25 de junio de 2006 en el cual se vio involucrado la buseta de placas TTA-217, servicio público, marca Mazda, en el corredor de carga de la ciudad.

*“Eran aproximadamente las 7 de la mañana yo iba conduciendo la buseta accidentada en sentido del centro hacia el turno a la altura antes de llegar a la purina había un hueco y al lado izquierdo iba la buseta y no pude esquivar el hueco, se partió la dirección del carro el vehículo perdió el control y se voltéo”*

El despacho le preguntó al testigo, si percibió las posibles causas del accidente, a lo que afirma: *“Si, fue por el hueco que estaba en la vía que tenía tiempo de estar ahí, si no hubiera cogido el hueco no hubiera sucedido el accidente porque el ocasiono la partidura de la dirección (...)”*<sup>49</sup>

### 5.5.1.3. Dictámenes periciales.

- Dictamen rendido por el Ingeniero Mecánico Roberto Ballestas Ludían, designado por el Juzgado, mediante el cual concluye que el valor presente a la fecha de la presentación del mismo (22 de noviembre de 2011) de los costos de los daños mecánicos y de latonería sufridos por el vehículo involucrado en el accidente de tránsito es de \$18.497.381.9949.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Folio 199-300

<sup>49</sup> Folio 200-201

<sup>50</sup> Folio 533-537 - DOC. 149-153 CDNO 3 Expediente electrónico

- Dictamen pericial del señor Antonio L. Castillo Álvarez, designado de la lista de auxiliares de la Justicia, contador público, quien estima los daños en quinientos treinta y ocho millones ochocientos noventa y cuatro mil trescientos cuarenta pesos con treinta y tres centavos (\$538.894.340,33).<sup>51</sup>
- Dictamen pericial rendido por el señor Alberto Ahumada Arrieta, perito, evaluador, planificador de créditos Finagro, designado de la lista de auxiliares de la Justicia, donde estima la suma de dieciséis millones quinientos mil pesos (\$16.500.000) por concepto de latonería y pintura general, cojinería, vidrios y accesorios.<sup>52</sup>

### **5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.**

En el presente caso, se tiene que con la demanda se pretende la declaratoria de la responsabilidad extracontractual patrimonial de las entidades demandadas CONCESIÓN VIAL DE CARTAGENA S.A. y DISTRITO TURISTICO, TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, como consecuencia del accidente de tránsito acaecido el día 25 de junio de 2006, en el que resultó como víctima de los daños materiales sufridos por el vehículo de la demandante CLEMENCIA RÍOS ARGUMEDO<sup>53</sup>, quien resultó ser su propietaria según las pruebas que reposan en el plenario.

#### **5.5.2.1. Validez de las pruebas que obran en el proceso.**

Se encuentra que, en el presente asunto, la parte actora solicitó con la demanda que se oficiaría a la Fiscalía Local 13 de Cartagena, a fin de que se enviara con destino a este proceso, copia auténtica del Proceso 199.307, dentro de la investigación promovida de oficio por el accidente de tránsito por lesiones culposas al señor Emilio Divasco Caro, como conductor del vehículo de placa TTA-217.

<sup>51</sup> Folio 702-721 - DOC 17-36 CDNO 4 Expediente electrónico

<sup>52</sup> Folio 755-756 - DOC. 74-75 CDNO 4 Expediente electrónico

<sup>53</sup> Folios 48-49, donde reposa copia de Licencia de Tránsito No. 13001000-05-044558, expedida por el Ministerio de Transporte, donde consta que el vehículo de placas TTA-217 marca Mazda, línea de cilindraje T45 03500, modelo 1993, de servicio público, es de propiedad de la señora Ríos Argumedo Clemencia Josefa

El Juez de conocimiento, mediante providencia de fecha 10 de marzo de 201054 decretó la prueba solicitada y, la Fiscalía General de la Nación, remitió copia auténtica del expediente en comento.

Ahora bien, el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al procedimiento administrativo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, -normas aplicables para la época- señala que las pruebas practicadas válidamente en un proceso judicial, podrán trasladarse a otro en copia auténtica y serán apreciables sin más formalidades, *“siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella”*.

De igual manera, ha dicho la jurisprudencia<sup>55</sup> que cuando el traslado de las pruebas es solicitado por ambas partes, aquellas pueden ser valoradas aun cuando hubieren sido practicadas sin su citación o su intervención en el proceso original y sin su ratificación en el proceso contencioso administrativo, porque, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que una prueba haga parte del acervo probatorio, para luego, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses invocar las formalidades legales para su inadmisión.

De modo que, la Sala valorará la prueba decretada, esto es la prueba que contiene la copia auténtica del expediente que se conformó por la investigación penal llevada a cabo contra el señor Emilio Divasco Caro, conductor de la buseta de propiedad de la demandante; en virtud del principio de lealtad procesal, dado que su traslado, no fue objetado por la parte demandada dentro de la oportunidad procesal pertinente.

Ahora, con el fin de abordar íntegramente la problemática planteada por la Sala en virtud del recurso de apelación incoado, se procederá a estudiar el daño como primer elemento que configura la responsabilidad

---

<sup>54</sup> Ver folio 190 ss

<sup>55</sup> Sentencia de febrero 21 de 2002. Exp. 12789

extracontractual del Estado, a fin de determinar si se configura o no su existencia en el presente caso; y posteriormente se entrará a estudiar la imputación.

#### 5.5.2.2. El daño.

En el caso que nos compete, la Sala advierte que el daño consiste en los perjuicios materiales, consolidados como daño emergente, y lucro cesante presente y futuro, padecido por la señora Clemencia Ríos Argumedo, producto de un accidente de tránsito acontecido el día 25 de junio de 2006, que sufrió el vehículo de placas TTA-217 marca Mazda, línea de cilindraje T45 03500, modelo 1993, de servicio público; el cual se encuentra acreditado en el proceso, y de conformidad con las circunstancias alegadas en la demanda, puede considerarse un daño antijurídico, cuya imputación será analizada a continuación.

#### 5.5.2.3. De la imputación del daño.

Sobre el particular, la Sala observa dentro del caso *sub-examine*, que la parte demandante imputa responsabilidad del accidente de tránsito sufrido por el vehículo identificado con placa TTA-217, servicio público, marca Mazda, tipo buseta, modelo 1993, No. Motor C 113059, No. Chasis o No. De serie T502401, color rojo y blanco de propiedad de la señora CLEMENCIA RIOS ARGUMEDO, a las entidades demandadas Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Consorcio Vial de Cartagena S.A., bajo el argumento de la presencia de un hueco ubicado en el “corredor de carga, avenida Crisanto Luque” que fue lo que conllevó al volcamiento del automotor, toda vez que dicho hueco no se encontraba debidamente señalado.

Ahora bien, una vez analizadas las pruebas aportadas al plenario, la Sala no cuenta con las pruebas suficientes para imputar a las entidades demandadas el daño aquí estudiado.

De cara al marco jurídico de la presente providencia, se tiene que el Consejo de Estado ha dispuesto, que para que las autoridades puedan responder

13001-33-31-013-2007-00106-01

patrimonialmente por los daños ocasionados a los administrados, es indispensable y necesario que el hecho generador del daño provenga directamente de su actuar o de la omisión frente a las obligaciones constitucionales que se le han otorgado como garante del Estado.

Para el caso exacto de las imputaciones por omisión, como es el caso tratado aquí, ha explicado esa Alta Corporación que no se requiere un juicio causal desde el punto de vista fenomenológico, sino se trata de una imputación, en el entendido de ofrecer razones o criterios jurídicos, para atribuir un resultado dañoso a una persona que desde el punto de vista naturalístico no lo provocó.

Así las cosas, considera la Sala que si lo que se trataba era de demostrar por parte del apelante, era que (i) existió omisión de señalización debido a la existencia de la imperfección en la vía, o al menos (ii) omisión por falta de mantenimiento, lo primero a demostrarse era la presencia del hueco o imperfección de la que se afirmó en la demanda.

Pues bien, se aportaron al proceso unas fotografías<sup>56</sup> que muestran la existencia de un hueco en una vía y, que pretenden demostrar la ocurrencia de los hechos materia de estudio de esta Sala; sin embargo, debe aclararse que dicho material solo da cuenta del registro de varias imágenes, sobre las cuales no es posible definir su origen, ni el lugar, y aunque pueden indicar la época en que aparentemente fueron tomadas, carecen de reconocimiento o ratificación, y no pueden ser comparadas con otros medios de prueba allegados al proceso, pues debe tenerse en cuenta que, el H. Consejo de Estado<sup>57</sup> ha sostenido que en lo relacionado al registro fotográfico “(...) son pruebas documentales que el juez está en la obligación de examinar bajo el criterio de la sana crítica, siempre y cuando se hayan verificado los requisitos formales para la valoración de ese tipo de medios probatorios, esto es, la autenticidad y la certeza de lo que se quiere representar.”

<sup>56</sup> Folios 71-73, fotos de un hueco en una vía pública.-

<sup>57</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C. Sentencia de fecha 06 de mayo de 2015. Radicado: 05001-23-31-000-1997-02667-01(30892)

13001-33-31-013-2007-00106-01

En esos términos, estima esta Sala, que el registro fotográfico aportado por la parte demandante no aporta certeza para determinar la existencia del hueco y menos aún la causa del accidente, no existe seguridad de que lo allí mostrado sea el hueco en el cual presuntamente se haya volcado el vehículo de placas TTA-217, servicio público, marca Mazda, tipo buseta, modelo 1993, No. Motor C 113059, No. Chasis o No. De serie T502401, color rojo y blanco.

De otro lado, revisado el Informe Policial de Accidente de Tránsito No. 0546998<sup>58</sup>, esto es, el documento que tiene la naturaleza de ser un informe descriptivo conforme al artículo 144 de la Ley 769 de 2002<sup>59</sup>, -pero que de igual manera debe ser considerado como material probatorio-, debido a que éste indica en su integridad, el lugar de ocurrencia de los hechos así como las circunstancias en que se presentó; allí se señala que el estado de la vía era “bueno” y no consigna la presencia de un hueco, pese a que en el punto 7.7. se advierte casilla específica de dicha circunstancia, la cual no fue referenciada por el Agente de Tránsito, y tampoco en el croquis, se deja constancia o descripción de la presencia de este.

Aunque el agente de tránsito, en informe posterior rendido a la fiscalía, sí señala de manera contundente la existencia de un hueco e incluso a ello, atribuye el accidente, se tiene que el Agente de Tránsito en el testimonio

<sup>58</sup> Ver folio 344 y siguientes

<sup>59</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

**ARTÍCULO 144. INFORME POLICIAL.** En los casos en que no fuere posible la conciliación entre los conductores, el agente de tránsito que conozca el hecho levantará un informe descriptivo de sus pormenores, con copia inmediata a los conductores, quienes deberán suscribirlas, y si éstos se negaren a hacerlo bastará la firma de un testigo mayor de edad.

El informe contendrá por lo menos:

Lugar, fecha y hora en que ocurrió el hecho.

Clase de vehículo, número de la placa y demás características.

Nombre del conductor o conductores, documento de identidad, número de la licencia o licencias de conducción, lugar y fecha de expedición, dirección, teléfono, domicilio o residencia de los involucrados.

Nombre del propietario o tenedor del vehículo o de los propietarios o tenedores de los vehículos.

Nombre, documento de identidad y dirección de los testigos.

Estado de seguridad, en general, del vehículo o de los vehículos, de los frenos, de la dirección, de las luces, bocinas y llantas.

Estado de la vía, huella de frenada, grado de visibilidad, colocación de los vehículos y distancia, entre otros, la cual constará en el croquis levantado.

Descripción de los daños y lesiones.

Relación de los medios de prueba aportados por las partes.

Descripción de las compañías de seguros y números de las pólizas de los seguros obligatorios exigidos por este código.

13001-33-31-013-2007-00106-01

rendido ante el Juzgado de primera instancia, “**presume**” que la causa del accidente de tránsito obedeció a la presencia de un hueco, afirmando que su declaración, se sustentaba en las versiones que escuchó de las personas que se encontraban en el lugar de los hechos. Ello ya descarta que a las conclusiones a las cuales llegó en la comunicación remitida a la Fiscalía, tengan un fundamento o razonabilidad, además que ya ese informe (el rendido ante la Fiscalía) no cumple con las Resoluciones 4040 de 2004<sup>60</sup> y 11268 de 2012<sup>61</sup>, pues incluso el primer informe es inmodificable.

Lo anterior, hace concluir a esta Sala que el declarante, con relación a la causa del accidente, se limita a narrar lo que escuchó de otras personas en torno a ello, pero no precisa cual, ni expone las causas por él consideradas al menos como probables.

Así que, la declaración rendida por el señor del Agente de Tránsito, Wilfrido Olivares Vásquez con relación a las causas probables del accidente, pierde su fuerza y eficacia, de manera que la Sala no deduce análisis alguno frente a su relato, y se limita a lo plasmado en el referido informe, al cual se le ha otorgado pleno valor probatorio; ya que se advierte que en el mismo no existe consignada una causa probable del accidente, sino únicamente la declaración del conductor del vehículo, lo que deja además en incertidumbre acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acaecieron los hechos materia de análisis.

En lo que tiene que ver con el testimonio rendido por el conductor del vehículo, señor Emilio Divasco Caro, es oportuno señalar, que a razón de los hechos aquí expuestos, se vio sometido a un proceso penal por el delito de lesiones personales culposas, del cual fue sindicado por el propio Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes, de modo que su dicho en principio, no aparece objetivo comoquiera que su afán natural, es evitar resultar

---

<sup>60</sup> Por la cual se adopta el Informe Policial de Accidentes de Tránsito. “(...) **Artículo Cuarto:** El informe Policial de Accidentes de Tránsito adoptado por la presente resolución, **no podrá ser modificado por las autoridades de tránsito, bajo ninguna circunstancia.**” Destacado fuera del texto.

<sup>61</sup> Por la cual se adopta el nuevo Informe Policial de Accidentes de Tránsito (IPAT), su Manual de Diligenciamiento y se dictan otras disposiciones.

13001-33-31-013-2007-00106-01

responsable de los hechos en comento, tal y como lo describió la Juez de primera instancia, de manera que ello le resta fuerza probatoria a su dicho.

Así las cosas, se concluye por parte de esta Sala, que no se demostró plenamente en el *sub judice*, que el accidente de tránsito en el cual la demandante resultó afectada debido a los daños materiales sufridos por el volcamiento del vehículo de placas TTA-217, servicio público, marca Mazda, tipo buseta, modelo 1993, No. Motor C 113059, No. Chasis o No. De serie T502401, color rojo y blanco; tuviera lugar como consecuencia del mal estado de la vía, o la falta de señalización del hueco en la misma, toda vez que ni siquiera se demostró la existencia de dicha imperfección; circunstancia que impide que el daño llegue a ser imputada a las entidades demandadas dentro de este asunto.

De manera que, para la Colegiatura, no es dable endilgarles responsabilidad a las entidades demandadas por la falta de mantenimiento o de señalización; puesto que el daño sufrido por la parte actora, -señora Clemencia Ríos Argumedo- como consecuencia del accidente de tránsito ocurrido el 25 de junio de 2006, de las pruebas recaudadas a lo largo del proceso no permiten establecer con certeza la causa generadora del hecho ni la propia existencia del hueco.

En ese sentido, como bien se explicó anteriormente, a pesar de los testimonios, y pruebas documentales allegadas al proceso, como lo es el Informe Policial del Agente de Tránsito, y el expediente penal trasladado como prueba, no existe elemento material probatorio que determine con certeza que las demandadas son las responsables del hecho ocurrido, o al menos que hayan dado cuenta del mal estado de la vía al que se hace alusión en la demanda, lo que impide la configuración de la imputación fáctica en cabeza del Distrito de Cartagena y de la Concesión Vial; y en consecuencia, imposibilita la declaración de responsabilidad extracontractual del Estado en el accidente de tránsito ocurrido.

13001-33-31-013-2007-00106-01

Así las cosas, se confirmará la sentencia de primera instancia de fecha diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena.

### **5.5.3. CONDENA EN COSTAS.**

Habida cuenta que para el presente proceso tiene lugar la aplicación del artículo 55 de la Ley 446 de 1998, según el cual solo hay lugar a la condena en costas de acuerdo con la conducta de las partes y en el *sublite* no se advierte obrar temerario de alguna de ellas, se tienen que concluir que en este caso no hay lugar a imponer costas.

### **5.5.4. LA DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida el diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad a lo señalado en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas de conformidad a las razones que motivan este proveído.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, archívense la diligencia, previas las anotaciones de rigor.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS,**

  
JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado 13-001-33-31-013-2007-00106-01