

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL O EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - La obligación del control del transporte público se encuentra en cabeza de la Secretaría de Tránsito Municipal o Distrital / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL O EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - La obligación del control del transporte público es de medio y no de resultado. El incumplimiento de genera responsabilidad estatal

Se imputa responsabilidad al municipio de Medellín - Secretaría de Tránsito y Transporte, por el incumplimiento del deber de controlar el servicio de transporte público "informal" que afectaba las rutas asignadas a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA" a la cual estaba afiliada el demandante, de manera que conviene precisar el tema de la configuración de la responsabilidad del Estado en los casos en los que la misma se deriva de una omisión en la observancia de las obligaciones que le han sido impuestas por las normas respectivas.(...) de conformidad con los artículos 1 y 3 del Decreto 1787 de 1990, por el cual el gobierno nacional expidió el estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto, para el ejercicio de las funciones asignadas al Distrito de Bogotá y a los municipios por el Decreto 80 de 1987, es a los distritos y municipios a quienes les corresponde la inspección y vigilancia del transporte "informal". La autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese orden es quien realiza la autorización o reconocimiento, mediante una licencia de funcionamiento, a la empresa que cumpla con los requisitos definidos por mencionado estatuto (arts. 8, 17, 56, 68, 69, 74 y ss.). (...) los artículos 111 y 112 del estatuto, dotan de facultades a los organismos municipales encargados del control del transporte informal, para la imposición de sanciones consistentes en multas a los particulares que presten servicio público de transporte y a los de servicio público que no estén vinculados legalmente a una empresa. (...) Específicamente en el caso del municipio de Medellín, la obligación relativa al control vigilancia y organización del transporte de la ciudad, fue desarrollada en el acuerdo número 12 de 6 de septiembre de 1971 (f 263-264 c. 1) expedidos por el concejo municipal, mediante el cual en su artículo 3º creó la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio del Medellín, (...) Conviene precisar que sobre el alcance de la obligación en cabeza de la secretaria de tránsito del municipio de Medellín, su ejecución material en realidad supone el control del transporte "informal" mediante la imposición de las sanciones a las que se hizo referencia, razón por la cual la misma es de medio, y no de resultado; con lo cual la prestación debida se satisface cuando el obligado dispone de los instrumentos que tiene a su alcance para la satisfacción del derecho respectivo, toda vez que dicho fenómeno por la magnitud y la forma en que se desenvolvía, dado el número de vehículos particulares y de transporte público no afiliados a cooperativas autorizadas que ejercían su actividad en las diferentes rutas, hacía materialmente imposible garantizar el resultado esperado, esto es que cesara en su totalidad la actividad ejercida desde la "informalidad".

NOTA DE RELATORIA: Al respecto, ver sentencia de 21 de febrero de 2002, exp 12789.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL O EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Por Omisión de la Administración Pública. Requisitos / OMISION ADMINISTRATIVA - Responsabilidad patrimonial o extracontractual del Estado. Requisitos

En los eventos de responsabilidad del Estado por omisión, para la prosperidad de las pretensiones de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a

cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.

NOTA DE RELATORIA: Con relación a este tema ver, las sentencias de 23 de mayo de 1994, exp: 7616 y 26 de septiembre de 2002, exp: 14122.

OMISION ADMINISTRATIVA - Responsabilidad patrimonial o extracontractual del Estado. Vínculo o nexo causal entre omisión y daño / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL O EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Por Omisión de la Administración Pública. Vínculo o nexo causal entre omisión y daño / NEXO CAUSAL O VINCULO CAUSAL - Demostración. Omisión de la Administración Pública

A propósito del vínculo causal entre la omisión y el daño, la Sala precisó que en este tipo de eventos lo decisivo es la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión.

NOTA DE RELATORIA: Al respecto ver sentencia de 21 de febrero de 2002, exp: 12789.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente (E): DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012).

Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00409-01(25041)

Actor: JUAN RAMON MOLINA BALBIN

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado a resolver el recurso de apelación presentado por la parte actora en contra de la sentencia del 14 de diciembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será revocada.

SÍNTESIS DEL CASO

Desde el año de 1993 hasta el año de 1996, en el municipio de Medellín se presentó una proliferación del transporte informal, lo que generó una disminución en la movilización de pasajeros diarios en los vehículos de transporte público dentro de los que se encontraba el de propiedad del señor Juan Ramón Molina Balbín, afiliado a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA".

ANTECEDENTES

I. Lo que se pretende

1. Mediante escrito presentado el 21 de marzo de 1996, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el señor Juan Ramón Molina Balbín formuló demanda en contra del municipio de Medellín¹, con el fin de que se le indemnizaran los perjuicios que sufrió como consecuencia de la disminución en la movilización de pasajeros diarios en el vehículo de transporte público de su propiedad el cual se encontraba afiliado a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA" durante los años 1993, 1994, 1995 y 1996; en el libelo solicitaron que se diera trámite favorable a las siguientes pretensiones:

Que se declare al municipio de Medellín y a la Nación Colombiana, solidariamente responsables de los perjuicios causados a mi poderdante como consecuencia de:

a) La disminución en la movilización de pasajeros diarios en los vehículos de transporte público colectivo de propiedad de mi poderdante, afiliados a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA, disminución ésta que se estima en cantidad de 200 pasajeros diarios para año 1993; 250 para 1994; 300 para 1995 y 350 para 1996 y siguientes.

b) Que como consecuencia se les condene a pagar la suma de \$26 000 diarios por el año de 1993 (equivalente a 200 pasajeros a razón de \$130,00 cada uno); \$37 500,00 diarios por el años 1994 (equivalente a 250 pasajeros a 4150,00 c/u); \$54 000,00 diarios por el años 1995 (equivalente a 350 pasajeros a \$200,00 c/u, dejados de movilizar por el año 1996 y siguientes, por cada vehículo afiliado.

c) Que se condene igualmente al municipio de Medellín y a la Nación Colombiana a pagar a favor del demandante el lucro cesante, consistente en los intereses comerciales dejados de percibir sobre el valor de las sumas mencionadas en el numeral anterior, (dejadas de percibir anualmente), y hasta cuando el pago se efectúe; subsidiariamente se condenará al pago de los intereses legales y corrección monetaria sobre los valores mencionados antes.

d) Que en subsidio de las condenas impetradas en el literal b), se condene a pagar a favor del demandante las sumas de dinero que se prueben dentro del proceso, junto con el lucro cesante determinado en la petición c) de este libelo.

¹ La Nación Ministerio de Transporte también fue demandada, sin embargo mediante auto de 21 de septiembre de 2000, el *a-quo* admitió el desistimiento que presentó la parte actora en relación con las pretensiones formuladas en su contra (f. 329-330 c.1).

e) que se condene a los demandantes a pagar los perjuicios morales padecidos, causados por la angustia, la congoja y el sufrimiento sufrido como consecuencia de ver afectado el patrimonio económico del demandante, y el padecimiento soportado con la actuación beligerante, amenazante e insidiosa de los conductores y propietarios de los vehículos llamados informales y de los supuestamente afiliados a COOTRANSCOL y de la permisividad por la omisión o falta de actuación del municipio de Medellín y de sus autoridades de transporte y tránsito. Estos perjuicios en la cantidad de un mil (1.000) gramos oros fino, suma esta que deberá actualizarse de acuerdo con el precio de dicho metal a la fecha de ejecutoria de la sentencia y se pagará a favor del demandante.

f) Que se ordene que a la sentencia que profiera el honorable Tribunal se dé cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del Código de Procedimiento Administrativo.

g) Que así mismo se condene el pago de las costas y gastos procesales (f. 7-8 c.1).

2. De acuerdo con la demanda, los daños señalados son imputables al municipio de Medellín con fundamento en que dicha entidad omitió el deber de hacer cumplir las normas de tránsito y transporte para la vigilancia y control del transporte público y permitió la perturbación e interferencia en las rutas asignadas a la empresa COOPETRANSA por parte de empresas informales, lo que causó un menoscabo en el patrimonio del demandante (f.5-29 c.1).

II. Trámite procesal

3. El municipio de Medellín se opuso a las súplicas de la demanda, con fundamento en que *“...el mal servicio de la empresa en veces por carencia total de transporte”* obligó a que la comunidad debiera recurrir a los “informales” para satisfacer sus necesidades, y que la Cooperativa Coopetransa, no se preocupa por mejorar las condiciones y la calidad del servicio, razón por la cual, si se ha disminuido el número de pasajeros transportados, tal circunstancia no es atribuible a una omisión imputable al municipio de Medellín. De igual forma señaló que el número de pasajeros por vehículo no ha disminuido en 200 como se afirma en la demanda y agregó que esa Secretaría sí ejerce el control del transporte “informal” y que ante los limitados recursos no le es posible *“...sostener una nómina de 1000 guardas de tránsito, esto es, los 500 actuales y 500 más como lo pide el demandante”*.

3.1. La Secretaría concedió a dicha cooperativa el servicio directo para las rutas 059, 060 y 065 a través de la Resolución 132 de 1993, acción con la cual se contrarresta la fuerza del transporte “informal” *“...al favorecer y facilitar la actividad de los transportadores legalmente reconocidos”* y que la concesión de dichas rutas es una muestra de la preocupación y de las actividades encaminadas a mejorar el servicio público de transporte. Además, aseguró que la División de Control, dependencia de la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, ha efectuado operativos y ha sancionado a conductores de transporte “informal”, incluso presentándose agresiones físicas en contra de los agentes.

3.2. A través de la Secretaría de Tránsito, no solo se han realizado operativos tendientes al control del tráfico “informal”, sino que además se ha movilizado al sector de los transportadores, para que en cumplimiento en el Decreto municipal 1140 de 1995 y con fundamento en el estudio de las empresas legalmente constituidas se organicen y así se incremente la capacidad transportadora, para

efectos de que se mejore la calidad del servicio en las zonas de mayor densidad poblacional.

3.3. El cumplimiento por parte de la Cooperativa *“...no ha sido el más eficiente, ya que de acuerdo con aforos y porcentajes de rendimientos las muestras indican que en horas nocturnas el rendimiento es menor al cincuenta por ciento (50%), frecuencia que no es tolerable, lo que influye en gran medida para que los usuarios tengan que buscar otro medio de transporte (informal), para satisfacer su necesidad”* y, concluyó que si bien ha realizado ingentes esfuerzos para la disminución del transporte “informal”, el mismo *“...es una realidad de la cual no se sustrae ningún pueblo o ciudad en el mundo hasta donde se conoce, y tampoco este fenómeno es extraño”* al municipio de Medellín *“...donde la oferta formal no llena los requerimientos de la comunidad en todos los sectores”*.

3.3. Propuso la excepción de caducidad, en relación con los perjuicios que se reclaman de los años 1993 y 1994, toda vez que la demanda fue presentada en el año de 1996, y frente a aquellos daños ya habían transcurrido los dos años que exige la procedencia de la acción de reparación directa (f.48-62 c1).

4. El Tribunal *a quo* negó las pretensiones de la demanda, al considerar que de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, no se demostró la omisión imputada al municipio de Medellín, el cual por el contrario, trató de resolver el problema de la informalidad del transporte, imponiendo sanciones y ofreciendo fórmulas para evitar la competencia desleal, razón por la cual no se estructuraron los elementos primordiales de la responsabilidad de Estado.

4.1. Por otra parte, señaló que los demandantes no acreditaron las omisiones de la administración municipal en cuanto al deber de resolver la problemática del transporte informal. (f. 357-375 c.ppal).

5. La decisión de primera instancia fue oportunamente **recurrida en apelación** por la parte actora con el fin de que fuera revocada. Afirmó que en el proceso, de la prueba testimonial y la documental recaudada, se tiene probado el aumento de la informalidad en la prestación del servicio de transporte por la falta de control de las autoridades, circunstancias que han generado perjuicios que deben ser indemnizados.

5.1 En relación con la acción instaurada, reiteró que lo que se pretende obtener es la indemnización de los perjuicios causados con la inaplicación de la Resolución 064 de 1994 de la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín *“...en la cual se ordenó a la División de Control la realización de los operativos tendientes a hacer cesar la perturbación e interferencia con los servicios de Coopetransa desalojando de sus terminales y rutas los vehículos informales”*, situación a pesar de la cual, por la omisión en el cumplimiento de esta obligación, han proliferado en las rutas asignadas a esa cooperativa los automotores no autorizados para prestar el servicio de transporte, generándose una disminución en la movilización de pasajeros en el vehículo de propiedad del actor afiliado a Coopetransa, hechos con los cuales también se omite la obligación prevista en los artículos 183 y ss. del Código Nacional de Tránsito y Transporte (f. 377-380 c.1) .

6. Del término concedido en esta instancia para presentar alegaciones hizo uso el municipio de Medellín quien solicitó que se confirmara la sentencia del *a quo*, debido a que en dicho proveído se hace un correcto análisis probatorio, en relación con la falta de cumplimiento de la empresa Coopetransa en la oferta a la comunidad de un servicio público en condiciones económicas y eficientes que le

permitan ser competitivo y se conviertan en una buena opción para los usuarios; resaltó que la mejora del servicio Coopetransa sumado a las acciones de control que adelanta la Secretaría de Transporte y Tránsito del municipio de Medellín se convertiría en el cierre de la problemática (f.394-397 c.ppal).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

7. La Corporación es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado, en los términos del Decreto 597 de 1988, dado que la estimación razonada de la cuantía de la demanda \$48 250 000 (f. 25 c.1), supera la exigida para el efecto por aquella norma².

II Validez de los medios probatorios

8. En relación con todos los hechos que son objeto de esta controversia, se valorarán: (i) las pruebas documentales aportadas por las partes en la demanda y su contestación y (ii) los oficios remitidos por distintas autoridades, en respuesta al *a quo*.

II. Hechos probados

9. Con base en las pruebas recaudadas en el proceso contencioso administrativo, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

9.1. El señor Juan Ramón Molina Balbín es propietario de la buseta marca chevrolet, de placas TKB 751, según se constata con la copia auténtica de la licencia de tránsito n.º 0283349 de dicho vehículo (f. 2 c 1).

9.2. Mediante resolución 132 de 1993 proferida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, se autorizó a la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA, para que prestara el servicio en las rutas: 059 para los barrios Granizal-San Pablo-Nuevo Horizonte, 060 para Santo Domingo Sabio-Terminal y 065 para Manrique-Pomar-carrera 41. En lo pertinente dicha resolución establece lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: *Autorizar el servicio directo en las rutas 059 Granizal-San Pablo-Nuevo Horizonte, 060 Santo Domingo Sabio-Terminal y 065 y Manrique-Pomar-carrera 41, servidas por la Cooperativa de Transportes de Santa Rosa Ltda. 'COOPETRANSA (f 70 a 71 c1).*

9.3. El señor Juan Ramón Molina Balbín, es asociado de la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA y el vehículo TKB 751 de su propiedad presta el servicio en las rutas 059, 060, 065 y 069. Así se acreditó con la certificación expedida por dicha cooperativa (f 253 c 1).

² En vigencia de Decreto 597 de 1988, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de directa en el año de 2000 tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación era de \$26.390.000. en el *sub examine* se solicitó la mayor pretensión en favor del señor Juan Ramón Molina Balbín por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente.

9.4. En las rutas 059, 060, 065 y 069 se presentó una disminución en el número de población transportada durante los años 1993 a 1996, circunstancia que afectó la producción de los vehículos afiliados a COOPETRANSA, y específicamente el del demandante, que prestaba sus servicios de transporte en dichas rutas, así se acreditó con la certificación allegada al proceso, expedida por la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda. en la que se indicó lo siguiente:

2. a) Promedio de pasajeros movilizados por bus afiliado para las rutas No. 059, 060, 065 y 069.

Ruta 059	Granizal	800 pasajeros
Ruta 060	Santo Domingo	1.100 pasajeros
Ruta 065	Manrique	800 pasajeros
Ruta 069	Jardín	900 pasajeros

b) Promedio estimado de pasajeros dejados de movilizar para los años 1993, 1994, 1995 y 1996:

Años	Ruta	Ruta	Ruta	Ruta
	059	060	065	069
1993	20.400	40.800	20.400	20.400
1994	30.600	61.200	30.600	40.800
1995	61.200	81.600	40.800	61.200
1996	71.400	91.800	50.400	91.800

Nota: Las rutas operan con un promedio de 18 buses y 14 microbuses, los cuales movilizan un promedio de 350 a 400 pasajeros y en este momento se están movilizandó sólo 250 pasajeros por vehículo (f. 251-252 c 1)³.

9.4.1. Se precisa que si bien en dicho documento no se especifica si tal reducción es por cada vehículo afiliado o por la totalidad de los mismos, lo cual no permite estimar el número de pasajeros que dejó de transportar el demandante, sí demuestra el hecho concreto consistente en que se presentó una reducción de la población que utilizaba el servicio en los itinerarios en los cuales el automotor del señor Juan Ramón Molina Balbín prestaba el servicio, situación que sin duda la afectó y que se constituye precisamente en el daño reclamado en la demanda.

9.5. En la ciudad de Medellín, se presentó la proliferación de una serie de vehículos particulares y de servicio público sin afiliación a una empresa con la licencia respectiva, dedicados a la prestación del servicio de transporte público, fenómeno al que se la ha conocido como transporte "informal". Así consta en el decreto 1140 de 7 de septiembre de 1995, proferido por el alcalde de Medellín mediante el cual se "derogó el Decreto n.º 1020 de septiembre de 1993, y en su defecto se dictan otras medidas de organización y control a la actividad transportadora", en el cual se reconoció lo siguiente:

Que en estudios realizados en agosto de 1995 por el Departamento de Planeación y Desarrollo, adscrito a la División Técnica y Operativa de la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, se detectó que existe una proliferación de vehículos de servicio particular de modelo reciente,

³ Sobre el valor de esta prueba, la Sala en sentencia de 22 de febrero de 2012 exp. 22294 C.P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se decidieron hechos similares a los que se estudia en el *sub lite* en relación con otros transportadores de buses, consideró que: "dicho documento emanado de un tercero tiene valor probatorio en el proceso en los términos ya expuestos, toda vez que no fue solicitada su ratificación por la entidad demandada y con el mismo se acredita la reducción del número de pasajeros por año en cada ruta"

destinados exclusivamente a la prestación del servicio público colectivo informal... (f 65-66 c 2).

9.5.1. En el mismo sentido obra el documento emanado por la Asociación Pro-Desarrollo e Integración Cultural Popular – APICP, de 2 de agosto de 1995, mediante la cual se informó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, lo siguiente:

Como es de su conocimiento, habitamos una zona densamente poblada, razón por la cual cualquier servicio público, se hace escaso y costoso. Es así como el transporte público es insuficiente para el cubrimiento de una población esencialmente obrera.

Las cooperativas de transporte colectivo que desde hace algunos años, se vienen consolidando, quieren responder a esta necesidad sentida por la comunidad cubriendo rutas en toda la zona como son: COOPTRANSNOR, TRANSCOONOR, AUTOCOL entre otras.

La APICP, entidad comunitaria y promotora de la Casa de la Cultura con sede en el popular No 2, le manifestamos la preocupación de nuestra comunidad frente a la posible desaparición de este medio de transporte en la zona céntrica de la ciudad. Por lo cual le solicitamos comedidamente un estudio riguroso del impacto social de este servicio, ya que la desaparición de estas empresas cooperativas acarrearía graves perjuicios para estas zonas. Consideramos pertinente la legalización [de las cooperativas que se vienen organizando], dada la demanda del servicio. (f 102 c 1).

9.6. La empresa Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA dirigió varias comunicaciones a la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad, entre el 30 de agosto de 1993 y el 24 de febrero de 1994, con el propósito de que se tomaran los correctivos necesarios para poner fin al transporte informal en las rutas que le habían sido concedidas por el municipio de Medellín a dicha cooperativa, lo que generó la expedición de la resolución 064 de marzo de 1994. Al respecto obra el oficio de COOPETRANSA Ltda., dirigido a la Secretaria de Transporte y Tránsito de Medellín, en el que se señaló lo siguiente:

LUIS LEONIDAS TORO VALLEJO en mi carácter de abogado titulado e inscrito y Representante Legal de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE SANTA ROSA COOPETRANSA**, me permito dirigirme a usted con el fin de que de una vez por todas, se ponga 'coto' a los **INFORMALES** que están invadiendo, cada día con más fuerza las rutas oficialmente asignadas a la Empresa.

Sobre este tópico se han dirigido innumerables comunicaciones a esa Secretaría, tales como:

*Comunicación del 19 de abril de 1993
Comunicación del 21 de mayo de 1993
Comunicación del 20 de septiembre de 1993
Comunicación del 30 de agosto de 1993
Comunicación del 16 de noviembre de 1993
Comunicación del 22 de noviembre de 1993
Comunicación del 26 de noviembre de 1993
Comunicación del 30 de noviembre de 1993
Comunicación del 14 de diciembre de 1993*

Comunicación del 21 de octubre de 1994
Comunicación del 24 de abril de 1995
Comunicación del 31 de octubre de 1995 y
Comunicación del 14 de marzo de 1995

Igualmente esa Secretaría dictó Resolución No. 064 del 15 de marzo de 1994, mediante la cual se ordenaba en forma perentoria a los informales cesar la perturbación y se dispusieron operativos para el control.

No obstante todo lo anterior, nada se ha hecho y en estos momentos está tan grave la situación, que los informales tienden a sacar por la fuerza a los vehículos de Coopetransa de sus rutas, paraderos y terminales y ya no son unos pocos, sino que constituyen una verdadera 'invasión' con gravísimos perjuicios para las Empresas legalmente constituidas... (f 254-255 c 1).

9.7. La Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, durante los meses de septiembre de 1994 a marzo de 1996, impuso sanciones por la ocurrencia de transporte informal, por la práctica de: "servicio diferente al autorizado" entre otras, por las rutas donde operaba la empresa Coopetransa. Así se acreditó en la estadística sobre los informes realizados por contravenciones de tránsito durante el periodo transcurrido entre los meses de septiembre de 1994 y marzo de 1996 (f 160-243 c.1), documento del cual se extrae que se impusieron aproximadamente 621 sanciones por transporte diferente al autorizado, discriminadas así: 12 en el año de 1994 las cuales comenzaron a imponerse en el mes de septiembre; 404 en el año de 1995 y 205 en el año de 1996; de la anterior relación tenemos discriminado en meses lo siguiente:

Año	Mes	Número de informes ⁴
1994	Septiembre	2
	Octubre	1
	Noviembre	1
	Diciembre	8
1995	Febrero	2
	Marzo	11
	Abril	3
	Junio	4
	Julio	3
	Agosto	69
	Septiembre	78
	Octubre	75
	Noviembre	56

9.8. De igual forma la oficina de tránsito y transporte del municipio de Medellín desde el mes de agosto de 1995 hasta el mes de febrero de 1996 impuso sendos comparendos a ciudadanos por conducir vehículo particular prestando servicio público de transporte, entre otras, las rutas por donde transitaba los buses de la empresa COOPETRANSA; de ellos se resaltan:

⁴ En dicho informe se hace referencia a la sanción impuesta codificada con el número 087 y que corresponde a la prestación de servicio no autorizado, la cual fue impuesta a los ciudadanos que se dedicaban al transporte informal en los años relacionados en la tabla.

9.8.1. Comparendo n.º 1058141 impuesto al señor Nelson Puerta el 30 de agosto de 1995 (f. 103-104 c.1); comparendo n.º 953239 impuesto al señor Franklin Ferley Andrade el 12 de septiembre de 1995 (f 120-121 c.); comparendo n.º 915544 impuesto al señor Manuel Salvador Pulgarín Arboleda el 19 de octubre de 1995 (f 117-120 c.1); comparendo número 1080096 impuesto al señor Juan B. Castañeda el 9 de noviembre de 1995 (f 131-133 c.1); comparendo número 1026463 impuesto al señor Oswaldo Álvarez el 15 de diciembre de 1995 (f 134-136 c.1); comparendo número 1023564 impuesto al señor Jaime Henao el 9 de noviembre de 1995 (f. 140-142 c.1); comparendo número 859523 impuesto al señor Jovanny Salazar el 2 de noviembre de 1995 (f 152-154 c.1); comparendo número 997419 impuesto al señor Dayro Zapata Franco el 11 de diciembre de 1995 (f 149-151 c.1); (f 149-151 c.1); comparendo n.º 381839 impuesto al señor Javier de Jesús Suárez López el 1 de enero de 1996 (f 111-112 c.1); comparendo número 822668 impuesto al señor Luis Fernando Hincapié el 17 de enero de 1996 (f 146-148 c.1); comparendo n.º 940506 impuesto al señor Elkin Rodríguez Arango el 24 de enero de 1996 (f 113-114 c.1); comparendo número 926052 impuesto al señor Luis Zapata el 18 de enero de 1996 (f 122-124 c.1); comparendo número (ilegible) impuesto al señor Miguel Berrio el 12 de febrero de 1996 (f 125-127 c.1); comparendo número 932297 impuesto al señor Carlos Álvarez García el 1 de febrero de 1996 (f 128-130 c.1); comparendo número 926064 impuesto al señor Jorge Restrepo el 22 de enero de 1996 (f 143-145 c.1);

9.9. El 14 de mayo de 1996 el Juzgado Décimo Noveno Penal del Circuito de Medellín, profirió fallo de tutela en el cual se negó el amparo al representante legal de una empresa sin licencia para la prestación del servicio de transporte, quien argumentaba la vulneración del derecho al trabajo por la acción de guardas de tránsito municipales, encaminada a sancionar a aquellos que ejercen de forma ilegal la actividad de transporte de pasajeros, en el que se concluyó que dicha actividad de control resultaba legítima, por tratarse del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para tal efecto (f 73 a 85 c.1).

9.10 Se expidieron los oficios de 20 de junio y 21 de julio de 1995, suscritos por la División y Control de Tránsito Municipal, en los cuales se señala, con sus respectivas placas, los vehículos que han sido utilizados para la prestación del servicio informal y en contra de los cuales se ha procedido por esta infracción de tránsito (f. 213-218 c.1).

9.11. Se presentaron enfrentamientos entre los conductores de los vehículos que ejercieron tal actividad y las autoridades de tránsito. De lo anterior dan cuenta el informe del agente Raúl Ancizar Ossa Coordinador Móvil, el 7 de septiembre de 1995 (f. 155 c.1) y el informe del agente de policía Rosenberg Ríos Aguirre, de 12 de septiembre de 1995 quienes manifestaron sufrir agresiones físicas y verbales por parte de los conductores de los vehículos de transporte informal (f. 153-14 c.1).

9.12. Para el 8 de mayo de 1995, la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA, había tenido una reducción del 47% en la prestación del servicio de transporte en horas de la noche, en las rutas asignadas. Así se demostró con el oficio de dicha fecha en el cual el Jefe de la Sección de Transportes informó a la Directora de la División Técnica de la Secretaría de Tránsito y Transporte lo siguiente:

Como es de su conocimiento, por intermedio de funcionarios de esta Sección se ha venido efectuando un seguimiento a todas las empresas de transporte público colectivo urbano en lo concerniente con el servicio nocturno.

Teniendo en cuenta que ya finalizó esta etapa de evaluación, nos permitimos informales los resultados obtenidos.

Sería muy importante que nos sentáramos a analizar dichos resultados para adoptar los mecanismos correctivos, más aún que se han recibido innumerables quejas de los usuarios por el deficiente servicio que se está prestando en las horas de la noche (f 23 c 1)

9.12.1. Anexo a dicho oficio, se señala el porcentaje de reducción en la prestación del servicio por parte de todas la empresas con licencia, incluida aquella a la que se encontraba afiliado el demandante, junto con el número de buses necesarios para garantizar la prestación periódica y constante del servicio en cada ruta en la que se señala que se trató de una reducción del 47% (f 87 a 90 c.1).

9.13. Para el 13 de mayo de 1996, la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA", no prestaba el servicio regular en las rutas 060 y 069 que le habían sido asignadas, toda vez que no había tránsito de buses suficiente en las denominadas "horas pico", y en las horas de la tarde. Así se acreditó con el oficio dirigido en esa fecha, por la Directora de la División Técnica y Operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte al gerente de dicha cooperativa, en el cual se indicó lo siguiente:

En esta dependencia se han recibido quejas que fueron verificadas por algunos funcionarios, por el abandono del recorrido en las horas pico y durante la tarde por parte de las rutas 060 y 069 afiliadas a la Empresa que usted gerencia [Coopetransa] para evitar el paso por los semáforos de la calle 66 con carrera 65, Palos Verdes.

El abandono de recorrido se presenta por la carrera 48 al norte hasta la calle 67, por ésta al oriente hasta la carrera 45, por ésta al norte para continuar con el recorrido normal.

Además, con este abandono se está congestionando también el cruce de la carrera 45 con calle 67 con el riesgo de posibles accidentes.

Le solicitamos muy comedidamente, adoptar los correctivos pertinentes con los señores conductores para que no se siga presentado el abandono del recorrido, pues por parte de esta Secretaría se procederá con los operativos del caso." (f. 91 c 1).

9.14. Mediante petición de 10 de marzo de 1996, la acción comunal de los barrios Carambolas y Carpinelo, solicitó autorización a la Secretaría de Tránsito y Transporte para organizar "un servicio colectivo en carros campero (10 carros)" con el propósito de garantizar la posibilidad de movilización de los habitantes de tales sectores ante la ausencia del servicio público de transporte (f 29 c 2). Dicha petición fue negada por el Secretario de Transporte de Medellín el 17 siguiente, con fundamento en que carecía de autonomía "para autorizar a los vehículo particulares la prestación del servicio público colectivo, ya que Decreto 1787 de 1990...no contempla dicho servicio" (f. 92 c 1).

III. Problema jurídico

10. Corresponde a la Sala determinar si el daño alegado por la parte actora, consistente en la reducción del número de pasajeros que movilizaba en el vehículo de servicio público de su propiedad durante los años 1993 a 1996, es imputable al municipio de Medellín por no adoptar medidas efectivas para el control del

transporte informal, o si por el contrario, no se encuentra acreditada la responsabilidad de dicha entidad; previamente habrá que resolverse la solicitud de caducidad propuesta por la parte demanda respecto de la cual el *a quo* no hizo ningún pronunciamiento.

IV. Análisis de la Sala

11. La parte demanda, propuso la excepción de **caducidad**, en relación con los perjuicios que se reclaman de los años 1993 y 1994, toda vez que la demanda fue presentada en el año de 1996.

11.1. Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

11.2 En la legislación nacional, ha sido regla constante, que el término para interponer la demanda con pretensiones de reparación directa empieza a correr a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente de inmueble. Esto significa que una vez ocurrido el evento causante del daño, el demandante debe acudir a la jurisdicción competente, dentro del plazo fijado en la ley, para formular las pretensiones indemnizatorias, so pena de que opere la caducidad.

11.3. Conviene precisar en este asunto, que los perjuicios reclamados por la omisión que se imputa a la entidad demandada, deben ser reclamados en ejercicio de la acción de reparación directa, frente a la cual el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época de la presentación de la demanda, esto es sin la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, establecía que *“la de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.”*

11.4. Por virtud del contenido de la norma referida, el momento a partir del cual comienza a contarse el término para demandar con la pretensión de que se repare directamente el daño, coincide con el acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente de inmueble y por excepción, como lo ha admitido la jurisprudencia, en casos muy particulares en donde el acaecimiento del hecho no coincide con la manifestación del daño, el término debe contarse desde el momento en que el afectado tuvo conocimiento de este último.

11.5. A este respecto la Sala expuso el siguiente criterio:

...en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del

momento en que éstos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen⁵ (subrayas fuera de texto).

11.6. En relación con el daño reclamado, la Sala considera que su materialización se prolonga con el paso del tiempo en tanto que según la demanda, la existencia del transporte informal genera pérdidas, cada vez que presta el servicio de transporte con el vehículo de la demandante, daños cuya antigüedad data del año 1993.

11.7. De conformidad con lo anterior, la Sala procederá a estudiar la responsabilidad que se imputa a la entidad demandada por la omisión en el control del transporte informal, en relación con los daños cuya materialización ocurrió desde dos años antes de la presentación de la demanda, es decir desde el 21 marzo de 1994, comoquiera que frente a aquellos cuya ocurrencia se verificó antes de dicha fecha operó la caducidad.

12. De conformidad con los hechos probados, la Sala tiene por demostrado **el daño** reclamado por la parte actora en el recurso de apelación, consistente en la disminución en el número de población transportada, circunstancia que afectó la capacidad de producción del vehículo de propiedad del actor afiliado a COOPETRANSA.

12.1. En relación con el daño moral reclamado por la disminución en el transporte de pasajeros la Sala no accederá al reconocimiento de dicho perjuicio debido a que no se acreditó en el *sub examine*, que el actor hubiera sufrido alguna aflicción o congoja configurativa de un daño moral.

12.2 En lo que concierne al dolor moral que se pueda generar por la pérdida de los bienes materiales, la jurisprudencia de la Sala considera que ese daño sí es susceptible de reparación, pero como sucede en relación con los demás daños por los cuales se solicite indemnización, siempre habrá que acreditar su ocurrencia:

A propósito de los daños morales, la doctrina ha considerado que éstos son “esos dolores, padecimientos, etc., que pueden presentarse solamente como secuela de los daños infligidos a la persona. Que no son entonces daños propiamente dichos, y que por otra parte, constituyen un sacrificio de intereses puramente morales, que justifican una extensión del resarcimiento, esta vez con función principalmente satisfactoria.

No obstante, la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia de 16 de agosto de 2001, M.P. Ricardo Hoyos Duque, exp. 13772.

incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso.

Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba. Sin embargo, la jurisprudencia puede inferir su existencia en casos como el de la muerte de los parientes más allegados.

En consecuencia, aunque en eventos como el presente, la pérdida de los bienes materiales destinados a la subsistencia o comercialización puede causar perjuicios morales, en el caso concreto no se reconocerán porque éstos no se acreditaron directamente ni se encuentran probados otros hechos de los cuales puedan inferirse tales perjuicios⁶.

12.3 Por lo anterior, la Sala no accederá al reconocimiento de la indemnización por el dolor moral reclamado por la parte actora toda vez que visto el acerbo probatorio allegado al proceso no obra prueba que acredite que el señor Juan Ramón Molina Balbín hubiera sufrido un daño moral.

13. En el *sub lite*, se imputa responsabilidad al municipio de Medellín-Secretaría de Tránsito y Transporte, por el incumplimiento del deber de controlar el servicio de transporte público "informal" que afectaba las rutas asignadas a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA" a la cual estaba afiliada el demandante, de manera que conviene precisar el tema de la configuración de la responsabilidad del Estado en los casos en los que la misma se deriva de una omisión en la observancia de las obligaciones que le han sido impuestas por las normas respectivas.

13.1. En relación con este tema, de conformidad con los artículo 2 y 90 de la Constitución Política, es de rango superior la configuración de la responsabilidad del Estado por la omisión en el acatamiento de las obligaciones preestablecidas por las normas; en ese orden, a la autoridad estatal competente le corresponde asegurar el cumplimiento de sus deberes sociales y de los particulares, so pena de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por su acción u omisión. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a los derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos⁷.

13.2. Ha considerado la Sala que en los eventos de responsabilidad del Estado por omisión, para la prosperidad de las pretensiones de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la

⁶ Sentencia de 13 de mayo de 2004, exp. AG-520012331000200200226-01. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁷ "Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su alcance". Sentencia del 15 de febrero de 1996, exp: 9940, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

acción con la cual se habrían evitado los perjuicios⁸; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño⁹.

13.3. A propósito del vínculo causal entre la omisión y el daño, la Sala precisó que en este tipo de eventos lo decisivo es la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión¹⁰.

13.4. Visto lo anterior, conviene precisar que de conformidad con los artículos 1 y 3 del Decreto 1787 de 1990, por el cual el gobierno nacional expidió el estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto, para el ejercicio de las funciones asignadas al Distrito de Bogotá y a los municipios por el Decreto 80 de 1987, es a los distritos y municipios a quienes les corresponde la inspección y vigilancia del transporte “informal”. La autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese orden es quien realiza la autorización o reconocimiento, mediante una licencia de funcionamiento, a la empresa que cumpla con los requisitos definidos por mencionado estatuto (arts. 8, 17, 56, 68, 69, 74 y ss.).

13.5. Por su parte los artículos 111 y 112 del estatuto, dotan de facultades a los organismos municipales encargados del control del transporte informal, para la imposición de sanciones consistentes en multas a los particulares que presten servicio público de transporte y a los de servicio publico que no estén vinculados legalmente a una empresa.

13.6. Específicamente en el caso del municipio de Medellín, la obligación relativa al control vigilancia y organización del transporte de la ciudad, fue desarrollada en el acuerdo número 12 de 6 de septiembre de 1971 (f 263-264 c. 1) expedidos por el concejo municipal, mediante el cual en su artículo 3º creó la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio del Medellín, entidad que dentro de sus objetivos tiene “organizar el tránsito terrestre del municipio y cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre y las demás Normas Concordante” y, en el acuerdo 7 de 8 de marzo de 1988 (f 265 -285 c 1), expedido por el concejo municipal, en el cual se reorganizó la estructura de dicha secretaría y se asignó la obligación del tránsito terrestre del municipio de Medellín de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

13.7. Conviene precisar que sobre el alcance de la obligación en cabeza de la secretaria de tránsito del municipio de Medellín, su ejecución material en realidad supone el control del transporte “informal” mediante la imposición de las sanciones

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 23 de mayo de 1994, exp: 7616, M.P. Carlos Betancourt Jaramillo.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰ “...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la “virtualidad causal de la acción”, propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño”. Sentencia de 21 de febrero de 2002, exp: 12.789, M.P. Alier Hernández Enríquez.

a las que se hizo referencia, razón por la cual la misma es de medio, y no de resultado; con lo cual la prestación debida se satisface cuando el obligado dispone de los instrumentos que tiene a su alcance para la satisfacción del derecho respectivo, toda vez que dicho fenómeno por la magnitud y la forma en que se desenvolvía, dado el número de vehículos particulares y de transporte público no afiliados a cooperativas autorizadas que ejercían su actividad en las diferentes rutas, hacía materialmente imposible garantizar el resultado esperado, esto es que cesara en su totalidad la actividad ejercida desde la "informalidad". Así lo reconoció la Sala en la sentencia de 21 de febrero de 2002¹¹, en la cual se indicó lo siguiente:

Debe determinarse, entonces, si el municipio de Medellín, por medio de sus funcionarios y en ejercicio de sus competencias, se encontraba en posibilidad de impedir que todos los vehículos automotores que transitaban por su territorio incumplieran las normas mencionadas. Para ello debe tenerse en cuenta, en opinión de la Sala, que sus obligaciones de control y vigilancia respecto de dichos vehículos y concretamente de aquéllos destinados a la prestación del servicio público de transporte son obligaciones de medio, que no suponen la garantía de un resultado. Dado el gran número de vehículos dedicados a esta actividad, es claro que sería materialmente imposible ejercer un control que tuviera esa finalidad, de manera que no podrá considerarse que cualquier accidente ocurrido como consecuencia de la violación de alguna norma por parte de quienes prestan el servicio es imputable a la administración, a menos que pueda demostrarse que la vigilancia no ha sido ejercida en términos racionales y que ello ha constituido, en un caso concreto, causa eficiente del perjuicio sufrido por la víctima.

14. En el *sub lite*, corresponde a la Sala determinar el periodo de tiempo en que el municipio de Medellín omitió adelantar el control y vigilancia correspondiente, en relación con el transporte informal que se adelantaba en dicha ciudad, teniendo en cuenta para ellos los daños causados cuya acción no se encuentra caducada, esto es aquellos generados desde el 21 de marzo de 1994 hasta la fecha de la presentación de la demanda – 21 de marzo de 1996 – y, determinar desde qué momento se encuentra acreditado que el municipio de Medellín adelantó los controles pertinentes al transporte informal, desde la obligación de medio que le correspondía en los términos señalados por la Sala en situaciones anteriores.

14.1. De conformidad con lo probado, es claro que desde el 21 de marzo de 1994 hasta el mes de agosto de 1994, no se demostró que la entidad demandada realizara gestiones encaminadas al control del transporte informal en la ciudad de Medellín, en cumplimiento de la obligación que le correspondía en los términos del Decreto 1787 de 1990 y los acuerdos municipales 12 del 6 de septiembre de 1971 y 7 del 8 de marzo de 1988.

14.2. La existencia del transporte informal en la ciudad de Medellín para los años de 1994 a 1996 estuvo suficientemente demostrada en el proceso. Quedó acreditado que la ciudadanía y la empresa Coopetransa presentaron ante la secretaria de tránsito y transporte del municipio de Medellín, distintas solicitudes y reclamos en razón de la proliferación del transporte informal, actuaciones en las que se manifestaron posiciones disímiles pero que evidenciaban la existencia de dicho fenómeno; por una parte la necesidad de la existencia del transporte informal debido a que el transporte público no se prestaba en horas de la noche, ni

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2002, M.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez, exp 12789.

en todos los lugares de la ciudad y, por la otra, la terminación de dicho transporte al ser ilegal y en atención al perjuicio que le causaba a las empresas que tenían la licencia para el transporte público como era el caso de empresa en la que se encontraba afiliado el actor. Hecho que suscitó la expedición de la resolución 065 de 15 de marzo de 1994 por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, en la cual se puso de presente las consecuencias que generaba el transporte “informal”; pero que sólo tuvo aplicación efectiva a partir de los primeros días del mes de septiembre, instante en el cual, la entidad demandada demostró la imposición de las sanciones respectivas por el ejercicio de dicha actividad.

14.3. Es decir, que durante el periodo comprendido entre el mes de marzo y hasta el mes de agosto la entidad demandada omitió el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia del transporte público en la ciudad y permitió el transporte informal, particularmente en las rutas en que transitaba el bus del actor, toda vez que no hizo uso de los instrumentos que tuvo a su alcance para mitigar y tratar de controlar las consecuencias que el transporte “informal” generaba sobre el tráfico de la ciudad. Con lo cual es fuerza concluir que la entidad demanda no atendió el deber de regulación y organización del transporte público durante dicho periodo y por el contrario permitió, la presencia de transporte no autorizado lo que devino en un perjuicio para el actor.

14.4. A la anterior conclusión no se puede arribar en relación con el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 1994 y el mes de marzo de 1996, debido a que en el *sub lite* se acreditó que la entidad demanda realizó acciones pertinentes, como fue la imposición de sanciones así como el control por la fuerza pública, lo que en ocasiones generó enfrentamiento con los transportadores informales, a efecto de controlar tal irregularidad en la ciudad de Medellín.

14.5. En efecto, la situación consistente en que la administración debiera controlar y organizar el transporte en la ciudad y en particular el tráfico “informal” que afectaba a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, no es *per se* una causa constitutiva de responsabilidad patrimonial frente a los daños ocasionados, puesto que el alcance de dicha obligación no puede ser determinado, según se indicó, con un criterio absoluto, esto es esperando la consecución de un resultado, sino relativo, ya que la forma en que este servicio se presta no es uniforme y del todo controlable debido a la magnitud del problema social que conlleva la actividad “informal” del transporte, el cual exige que la situación se analice con base en el reconocimiento de la falla relativa del servicio.

14.6. Esta Subsección, en reciente sentencia¹² y en consideraciones que ahora se reiteran, se pronunció en un caso similar al que aquí se analiza, en relación con la relatividad de la omisión en la que pueden incurrir la entidades del Estado y, en concreto en el caso del transporte informal ocurrido en el municipio de Medellín en los años de 1994 a 1996. Las consideraciones fueron las siguientes:

La Sala de esta Sección, al reiterar la tesis expuesta en otras oportunidades y que viene para el caso que en esta sentencia se decide, sobre la falla relativa del servicio expuso el siguiente criterio:

La obligación de seguridad que corresponda prestar al Estado en un evento determinado, conforme a la jurisprudencia que la Sala ha desarrollado desde vieja data, debe determinarse en consideración a su capacidad real de

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B sentencia de 27 de octubre de 2011, exp. 21729 C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

prestar ese servicio, atendidas las circunstancias concretas, bajo el criterio de que “nadie está obligado a lo imposible”. En decisión posterior se hizo una exposición más amplia de ese criterio y se consideró que el juez, para apreciar la falla del servicio, no debía referirse a una norma abstracta, sino que debía preguntarse por lo que en ese caso debía esperarse del servicio, teniendo cuenta la dificultad más o menos grande de su misión, las circunstancias de tiempo (períodos de paz, o momentos de crisis), el lugar, los recursos humanos y materiales de que disponía, etc. Con el fin de precisar aún más el concepto, la Sala, en providencia dictada antes de la expedición de la actual Constitución, señaló que el cumplimiento de las obligaciones del Estado debía examinarse a la luz del nivel medio que se espera del servicio, según su misión, las circunstancias y los recursos de que disponía, de tal manera que se presentaría la falla cuando el servicio se prestaba por debajo de ese nivel medio. No obstante, en sentencia de 11 de octubre de 1990, se advirtió que ese criterio de la relatividad de la falla del servicio, no debía ser pretexto para justificar el incumplimiento de la Administración a su deber de protección a la vida de los ciudadanos, que era el valor fundamental de un Estado de Derecho. Con posterioridad a la entrada en vigencia de la actual Constitución, la Sala reiteró el criterio que venía sosteniendo sobre la relatividad de la falla del servicio, conforme al cual la exigencia que debía hacerse al Estado sobre el cumplimiento de sus obligaciones estaba determinada por la verificación de sus condiciones materiales reales y no sobre criterios ideales o que apenas está en vía de desarrollo. No obstante, se ha mantenido la advertencia de que las condiciones presupuestales no son justificación para el incumplimiento de las obligaciones de seguridad que corresponde prestar al Estado. En decisiones subsiguientes, la Sala continuó señalando que el grado de exigencia de la prestación de los servicios que competen al Estado y, en particular, el referido a la seguridad, está en relación con los medios de que éste dispone para su cumplimiento. Finalmente, la Sala aclaró que la relatividad no debía predicarse de la falla del servicio, sino de las obligaciones que corresponde prestar al Estado.”¹³

En el proceso resultó acreditado que durante el segundo periodo señalado, a diferencia de lo que sucedió en el lapso transcurrido desde la fecha de la primera reclamación formulada por la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA y hasta el mes de agosto de 1994, el municipio de Medellín a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte, aumentó progresivamente los controles sobre el transporte “informal” mediante la imposición de comparendos y la inmovilización de vehículos particulares como de servicio público que no se encontraban afiliados a una empresa a la cual se le hubiere otorgado la licencia de funcionamiento y que prestaban el servicio de transporte, comparendos por este hecho que ascendieron a la cifra de 566 y que se impusieron en virtud de las facultades previstas en los artículos 111 y 112 del Decreto 1787 de 1990, normativa que imponía el deber a la entidad demandada de organizar y controlar el transporte de la ciudad, según se indicó.

Así mismo se acreditó que tales controles también se realizaron en las rutas y paraderos asignados a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, imponiendo las sanciones y multas respectivas a los vehículos particulares y públicos afiliados a la cooperativa que en sus rutas ejercían dicha actividad sin la autorización respectiva.

De conformidad con lo anterior se acreditó entonces que la entidad demandada realizó los esfuerzos encaminados a controlar la situación del

¹³ [14] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, exp. 14.443, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

transporte "informal", incluido aquel que afectaba al demandante, sin que sea posible exigirle que erradicara dicho fenómeno a través de los operativos tendientes a desalojar de las rutas y paraderos a los vehículos "informales", toda vez que la magnitud de dicha actividad, las formas en que deviene su desarrollo y las implicaciones sociales que conlleva, impedían la obtención de este resultado, con lo cual la Sala encuentra cumplido el deber que le correspondía a la entidad demandada.

En efecto, ni con el aumento del pie de fuerza encargado de imponer sanciones, que echa de menos el demandante, hubiera podido controlarse el problema del transporte en la ciudad de Medellín, toda vez que era materialmente imposible para el ente territorial demandado instalar puestos de vigilancia o control de manera permanente a lo largo de las rutas en las que se prestaba el servicio y en las demás calles de la ciudad por las cuales podían evadirse dichos controles, con el propósito de que no invadieran los itinerarios y paraderos asignados a la cooperativa a la cual se encontraba afiliado el demandante.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que el control de la situación mediante la imposición de las multas a las que se hizo referencia, resultaba aún más complejo no solo por la imposibilidad de custodiar cada ruta y cada paradero de los utilizados por el transporte "informal", sino por los brotes de violencia que tales controles producían, incidentes que dificultaban aún más la imposición de las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las normas de tránsito vigentes para el momento de la ocurrencia de los hechos.

Precisa la Sala que la anterior postura, no supone una excusa frente al incumplimiento de las obligaciones del Estado, sino el reconocimiento de que la relatividad en la concreción del concepto de omisión en el cumplimiento de dichas obligaciones y la imposibilidad de obtener un resultado satisfactorio debido a la magnitud del problema económico y social que conllevaba el transporte "informal", hacen no imputables los daños sufridos por el demandante, cuando a pesar de la acción de las autoridades concretadas en el sub lite en los operativos policivos de control, no fue posible mitigar el impacto que dicha situación generaba.

Por otra parte, en el proceso se constató que en al menos dos oportunidades, una el 8 de mayo de 1995 y otra el 13 de mayo de 1996, fechas en las cuales ya se habían intensificado los controles sobre este fenómeno, la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Medellín investigó la forma en que la empresa Coopetransa, a la cual estaba afiliado el demandante, prestaba el servicio de transporte, concluyendo que en las horas denominadas "pico" y en las de la noche, se presentaba una disminución de la periodicidad con la cual debía atenderse la demanda de transporte y además se constató una alteración de las rutas debido al sobre cupo de los buses, circunstancias que evidentemente facilitan el tráfico "informal" con miras a cubrir la necesidad de movilización, pero que no tiene la connotación de concausa en la producción del daño por el cual se reclama indemnización, comoquiera que el periodo a indemnizar será aquel comprendido entre el 21 de marzo y el 31 de agosto de 1994, mientras que la constatación de la deficiencia en la prestación del servicio de transporte por parte de los vehículos afiliadas a COOPETRANSA, ocurrió en los años de 1995 y 1996.

De conformidad con lo expuesto, durante el periodo de tiempo señalado, el ente demandado no es patrimonialmente responsable, comoquiera que se demostró que a través de sus agentes cumplió con el deber que le correspondía mediante la imposición de multas a los transportadores "informales" por el ejercicio de dicha actividad, dando cumplimiento a su deber de controlar el tráfico "informal", sin que la imposibilidad de evitar la

proliferación de este servicio le sea imputable, en tanto la magnitud con la cual el mismo se desenvolvía hacía materialmente imposible su control y la obtención de un resultado satisfactorio.

14.7. De conformidad con el anterior análisis, sólo se condenará a la entidad demanda por el perjuicio causado al señor Juan Ramón Molina Balbín, durante el periodo comprendido desde el 21 de marzo hasta el 30 de agosto de 1994.

15. Indemnización de perjuicios

15.1. Según se indicó, en el proceso se acreditó una disminución del número de pasajeros transportados por los vehículos que estaban afiliados a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, pero no se acreditó en relación con el vehículo del señor Juan Ramón Molina cuál fue la proporción en que resultó afectada por esa reducción, situación que impide la cuantificación de los perjuicios que se le causaron.

15.2 Es por lo anterior que la Sala condenará en abstracto, para que mediante incidente dichos perjuicios sean liquidados, con base en los siguientes parámetros: i). El periodo a indemnizar será desde el 21 de marzo de 1994 y hasta el 31 de agosto del mismo año, lapso durante el cual, de conformidad con las consideraciones precedentes, resulta comprometida la responsabilidad de la entidad demandada; ii) el número de pasajeros diarios que se movilizaban en el vehículo del demandante, durante ese periodo de tiempo; iii) la reducción en el número de pasajeros diarios movilizados durante el periodo a indemnizar; iv) el costo al cual ascendía el pasaje para la fecha del periodo a indemnizar; v) la periodicidad con la que se prestaba el servicio, esto es, cuántos viajes al día realizaba, el horario y la ruta en la cual prestaba el servicio; vi) los costos de operación por concepto de mantenimiento del automotor, salarios, prestaciones y afiliación a la seguridad social del conductor; vii) costos de afiliación a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA y viii) las sumas obtenidas se actualizarán hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación.

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

RESUELVE:

REVÓCASE la sentencia recurrida, esto es, la proferida por la Sala Décima de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el 15 de junio de 2001 y en su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLÁRASE patrimonialmente responsable al municipio de Medellín de los perjuicios causados al señor Juan Ramón Molina Balbín, con ocasión de la reducción en el número de pasajeros que transportaba con su vehículo de transporte público, como asociada a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA", en el periodo comprendido entre el 21 de marzo el 31 de agosto de 1994.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNASE** al municipio de Medellín a pagar al señor Juan Ramón Molina Balbín los perjuicios

sufridos en la modalidad de lucro cesante, el cual será liquidado de conformidad con los parámetros expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

El incidente de liquidación de perjuicios deberá ser incoado dentro de sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto del *a-quo*, que ordene estarse a lo dispuesto en esta providencia.

TERCERO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente de la Subsección

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO