

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Condena, accede. Caso disminución de movilización de pasajeros en transporte público a causa de transporte informal en el municipio de Medellín / FALLA DEL SERVICIO - Por omisión en el deber legal de control y vigilancia en el servicio público de transporte. Condena a Municipio de Medellín / SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE - Secretaría Municipal o Distrital de Tránsito. Deber legal de vigilancia y control: Responsabilidad de medio y no de resultado / SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE - Deber legal de vigilancia y control. Transporte informal / PERJUICIOS MATERIALES - Reconoce. Demostración probatoria: Inscripción en empresa transportadora, afectación en ruta de transporte, acreditación de propiedad de vehículo automotor durante periodo de afectación o daño antijurídico

Tratándose del municipio de Medellín, el acuerdo municipal 07 de junio de 1988 asignó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho ente territorial, la función de sancionar a quienes infrinjan el Estatuto Nacional de Transporte Terrestre Automotor. Sobre el alcance de dicha obligación en cabeza de la Secretaria de Tránsito del municipio de Medellín, debe precisarse que 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, dicha función 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”. (...) Para el caso concreto, la Sala observa que durante el periodo contado desde el 21 y 22 de marzo de 1994 hasta la fecha de presentación de la demanda -21 de marzo de 1996- existió un interregno en el que el municipio de Medellín omitió adelantar el control y vigilancia correspondiente, en relación con el transporte informal que se adelantaba en dicha ciudad, lo que causó un daño antijurídico a los demandantes Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina. En efecto, de conformidad con lo probado, se tiene que desde el 21 de marzo de 1994 hasta el mes de agosto de 1994, la entidad demandada no realizó gestiones encaminadas al control del transporte informal en la ciudad de Medellín, en cumplimiento de la obligación que le correspondía en los términos del Acuerdo Municipal 07 de junio de 1988, pese a que fueron varias solicitudes en las que se advertía de la existencia del transporte informal. Como fue señalado en los hechos probados, durante los años de 1994 a 1996, la ciudadanía y la empresa Coopetransa presentaron ante la Secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Medellín, distintas solicitudes y reclamos en razón a la proliferación del transporte informal, (...) La existencia del transporte informal 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 pusieron de presente las consecuencias que generaba el transporte “informal” y las sanciones a los que se verían avocados los que incumplieran la misma; sin embargo, la aplicación efectiva de dicha resolución solo ocurrió a partir de los primeros días del mes de septiembre, momento en el cual, la entidad demandada comenzó a imponer las sanciones respectivas por el ejercicio de dicha actividad. Quiere decir lo anterior, que durante el periodo comprendido entre el mes de marzo y hasta el mes de agosto, la accionada 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 transitaban los buses de propiedad del señor Jesús Ignacio Giraldo Ruiz, toda vez que no hizo uso de los instrumentos con que se contaba

para mitigar y tratar de controlar las consecuencias que el transporte “informal” generaba sobre el tráfico de la ciudad. Por tanto, fuerza concluir que el municipio de Medellín no atendió el deber de regulación y organización del transporte público durante dicho interregno y por el contrario permitió, la presencia de transporte no autorizado lo que devino en un perjuicio para el actor. Caso contrario sucede en el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 1994 y el mes de marzo de 1996, pues en ese espacio de tiempo la entidad demandada sí acreditó haber realizado los controles y acciones necesarias para evitar la existencia del transporte ilegal. (...) 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. De conformidad con el anterior análisis, sólo se condenará a la entidad demandada por el perjuicio causado a los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin, durante el periodo comprendido desde el 21 de marzo hasta el 30 de agosto de 1994. Sobre esto último, frente al señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin la Sala resalta que el daño solo se configuró respecto del automotor de placas TAF-744. En efecto, si bien el actor acreditó ser el poseedor del vehículos de placas TIM-017, no es menos cierto que dicha posesión inició cuando adquirió la mitad del bien de manos del señor Gabriel Ángel Molina Balbin, mediante contrato de compraventa celebrado el 6 de marzo de 1995, esto es, mucho tiempo después del periodo en donde se causó el daño antijurídico, luego entonces, como quiera que el actor adquirió el bien después del 30 de agosto de 1994, no le fue causado ningún daño tratándose del rodante de placas TIM-017. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre este tema ver la sentencia de 21 de febrero de 2002, exp. 12789 y el fallo de 29 de agosto de 2012, exp. 25041.

AUTORIDAD MUNICIPAL - Alcalde: Competencia para regular la prestación del servicio público de transporte / AUTORIDAD MUNICIPAL - Alcaldía: Organismos municipales cuentan con obligación legal de control y vigilancia sobre el servicio público de transporte

De conformidad con los artículos 1 y 3 del Decreto 1787 de 1990 vigente para la época de los hechos y, por medio del cual “se 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”, corresponde a los distritos y municipios la inspección y vigilancia del transporte. La autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese sentido, es la que tiene la facultad de realizar 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.). De igual forma, son los organismos municipales los encargados del control del transporte informal, en tanto se encuentran facultados para imponer sanciones consistentes en multas, tanto a los particulares que presten servicio público de transporte, como a los de servicio público que no estén vinculados legalmente a una empresa (art. 111 y 112 Decreto 1787 de 1990).

FUENTE FORMAL: DECRETO 1787 DE 1990 - ARTICULO 1 / DECRETO 1787 DE 1990 - ARTICULO 3 / DECRETO 1787 DE 1990 - ARTICULO 111 / DECRETO 1787 DE 1990 - ARTICULO 112

PERJUICIOS MATERIALES - Reconoce. Afectación o disminución de pasajeros en servicio público de transporte: Condena en abstracto / PERJUICIOS MATERIALES - Incidente de liquidación. Condena en abstracto: Criterios para su tasación. Afectación o disminución de pasajeros en servicio público de transporte / PERJUICIOS MATERIALES - Actualización de sumas. Fórmula actuarial

En cuanto a los perjuicios materiales causados con la disminución del número de pasajeros transportados por los vehículos que estaban afiliados a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, la Sala advierte que si bien se demostró la existencia de dicha disminución, no se acreditó en relación con los vehículos de los señores Giraldo Ruiz y Molina Balbin, cuál fue la proporción en que resultó afectado por esa reducción, situación que impide la cuantificación de los perjuicios que se le causaron. Es por lo anterior que la Sala condenará en abstracto, para que mediante incidente dichos perjuicios sean liquidados. Los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin deberán adelantar el incidente de perjuicios ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, a fin de que se determine el monto a reconocer a su favor por el lucro cesante sufrido por la disminución de pasajeros que transportaban en los vehículos de su propiedad. En el trámite incidental se podrá nombrar un perito experto en materia de transporte, quien deberá calcular el lucro cesante que dejaron de percibir los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin 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) calculará el número de pasajeros diarios que se movilizaban en cada uno de los vehículos de los demandantes durante ese periodo de tiempo, con excepción del rodante de placas TIF-901, que entró en operación en marzo de 1995, esto es, luego del periodo a indemnizar. Para determinar el número de pasajeros diarios, el perito deberá contar con al menos dos certificaciones de empresas de transporte que operaban en la ciudad de Medellín para la época de los hechos, en rutas iguales o similares a las que el demandante se movilizaba; iii) establecerá la reducción en el número de pasajeros diarios movilizados durante el periodo a indemnizar, teniendo en cuenta la certificación expedida por la empresa COOPETRANSA sobre la reducción en general de pasajeros movilizados y visible en folios 367 a 368 del Exp. 960411 y el porcentaje de disminución del 47% de que trata la certificación visible en folios 93-95, Exp. 960411, aplicados a cada vehículo de los actores Rodrigo de Jesús Molina Balbin y Jesús Ignacio Giraldo que se vio afectado con la reducción de pasajeros; iv) determinará el costo al cual ascendía el pasaje para la fecha del periodo a indemnizar; v) establecerá 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 y calculados en las ganancias diarias para el transporte de los pasajeros; vii) costos de afiliación a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA por cada vehículo automotor y viii) los exámenes, valoraciones e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos de las conclusiones y cálculos propios que efectúe el perito, con sujeción a los artículos 237 y 238 del Código de Procedimiento Civil. Las sumas obtenidas por el perito se actualizarán hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación, según la fórmula utilizada en la jurisprudencia de esta Corporación y en todo caso, la suma liquidada no podrá ser superior al valor de lo solicitado en la demanda.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00411-01(31602)

Actor: JESÚS IGNACIO GIRALDO RUIZ Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA - PROCESO ACUMULADO (30756))

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por los actores contra las sentencias del 13 de agosto de 2004 y 10 de febrero de 2005, proferidas respectivamente por la Sala de Descongestión-Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó (f. 430-448, c. ppal 2 Exp. 31602) y, Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia (f. 421-424, c. ppal 2 Exp. No. 30756), que negaron las pretensiones de las demandas.

SÍNTESIS

Se demanda la responsabilidad extracontractual del Municipio de Medellín, por los perjuicios causados a los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz, Aura Elena Molina Balbin, Alejo Ramírez Cuéllar y Rodrigo de Jesús Molina Balbin, luego de que en el periodo de 1993 hasta el año 1996, se presentó una disminución en la movilización de pasajeros diarios en los vehículos de transporte público de propiedad de los mismos y afiliados a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA, disminución que se presentó luego de la proliferación del transporte informal.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDAS ACUMULADAS

Ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó se presentaron varias demandas en contra del Municipio de Medellín y la Nación -Ministerio de Transporte¹, que posteriormente fueron acumuladas², las cuales tienen como fundamento fáctico los hechos que se resumen a continuación (Exp. 960411 f. 11-19, c. ppal 1; Exp. 960429 f. 14-22, c. 2, Exp. 960514 f. 7-15, c. 3 y Exp. 960416 f. 10-18, c. 5):

1.1 Los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz, Aura Elena Molina Balbin, Alejo Ramírez Ramírez Cuéllar y Rodrigo de Jesús Molina Balbin son propietarios y poseedores materiales de los siguientes vehículos de servicio público: El señor Giraldo Ruiz de los automotores de placas TBB-797, TIL-437, TIH-343, TIF-901 y TIK-913, la señora Molina Balbin de los rodantes de placas TCB-224, TCB-225, TCB-976, TIA-694, TIL-989, TIL-990, TIL-991 y TIT-163, el señor Alejo Ramírez Cuéllar del vehículo de placas TKC-141 y, el señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin de los automotores distinguidos con placas TAF-744, TIT-955, TIM-017 y TBB-655. Todos los mencionados automotores se encuentran afiliados a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA".

1.2 Mediante Resolución 131 del 29 de abril de 1993, la Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín renovó las rutas 059, 060, 065 y 069 que habían sido adjudicadas a COOPETRANSA y que pasaron,

¹ En un principio las demandas dentro de los expedientes 960411, 960429 y 960514 se encontraban dirigidas tanto a la Nación -Ministerio de Transporte como al municipio de Medellín; sin embargo, luego de la acumulación de dichos procesos (f. 253-255, exp. 960411), el apoderado que representa a todos los demandantes presentó desistimiento de las pretensiones frente a la Nación -Ministerio de Transporte, el que fue aceptado en auto del 8 de octubre de 1999 (f. 397-398, exp. 960411), por lo que se entiende que la demanda, luego del desistimiento, solo se accionó en contra del municipio de Medellín.

Lo anterior también se predica del expediente 960416 (30756), en donde la parte actora luego del auto de pruebas presentó desistimiento de las pretensiones frente a la Nación - Ministerio de Transporte (f. 249-251, exp. 930416), el que fue aceptado en auto del 18 de mayo de 2001 (f. 263-264, exp. 960416), continuando la acción solo contra el municipio de Medellín.

² Mediante auto del 23 de octubre de 1997 (f. 253-255, c. ppal 1), la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Antioquia, ordenó la acumulación de los procesos No. 960.429 y 960.514 al proceso No. 960.411, los que al llegar a esta Corporación se encuentran identificados con el número interno 31602.

Por su parte, mediante auto del 9 de septiembre de 2015 (f. 472-473, c. ppal 1) el magistrado ponente Dr. Ramiro Pazos Guerrero ordenó la acumulación del proceso No. 30756 con el No. 31602.

la primera por los barrios Granizal-San Pablo y Nuevo Horizonte, la segunda por Domingo Sabio-Terminal, la tercera por Manrique-Pomar-Carrera 41 y, la última por San José-Jardín de la ciudad de Medellín.

- 1.3 La Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín en la resolución referida, autorizó a COOPETRANSA a prestar el servicio de transporte público colectivo de pasajeros en las rutas señaladas, dentro del perímetro urbano, con nivel de servicio ordinario y con vehículos tales como: buses, busetas y microbuses; automotores entre los que se encuentran los de propiedad de los demandantes, los que prestan el servicio colectivo de pasajeros en las rutas 059, 060, 065 y 069.
- 1.4 Desde el año de 1993, las rutas adjudicadas a COOPETRANSA y a los vehículos a ella afiliados, fueron objeto de invasión, utilización y usurpación por parte de un grupo de vehículos informales, que impidieron a los vehículos afiliados la prestación normal del servicio de transporte y lesionaron los intereses económicos de sus propietarios, toda vez que desde que se presentó el transporte informal, hubo una disminución en los pasajeros movilizadas por cada vehículo de COOPETRANSA.
- 1.5 La anterior situación fue puesta en conocimiento de la Secretaría de Tránsito de Medellín, la que tras reiteradas denuncias, expidió la Resolución 064 de 1994, por medio de la cual ordenó que los transportadores informales cesaran en sus acciones de perturbación e interferencia y desalojaran las terminales, paraderos y rutas asignadas a la empresa COOPETRANSA. Para dar cumplimiento a lo anterior, dispuso que la División de Control debía realizar operativos tendientes al acatamiento de la orden impartida.
- 1.6 A pesar de haberse ordenado la realización de operativos tendientes al cumplimiento de la Resolución 064 de 1994, la Secretaría de Transporte y Tránsito no efectuó ni ejerció los controles necesarios para el cumplimiento de la misma, de tal forma que los transportadores informales siguieron usurpando las rutas asignadas a COOPETRANSA.

1.7 La falta de control por parte de la Secretaría de Medellín dio lugar a hostigamientos, invasión y atropello en los vehículos de los demandantes, que laboran en las rutas 059, 060, 065 y 069. El municipio de Medellín 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 los vehículos de propiedad de los demandantes, lo cual causó un menoscabo en su patrimonio, pues dejaron de percibir por vehículo aproximadamente 200 pasajeros diarios para el año de 1993, 250 para el año de 1994, 300 para el año de 1995, y 350 para 1996 y años subsiguientes.

1.1 PRETENSIONES

Por los anteriores hechos, los demandantes solicitaron se declarara administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Medellín de los perjuicios ocasionados con la disminución en la movilización de pasajeros diarios en los vehículos de transporte público de su propiedad, afiliados a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA, y solicitaron las siguientes condenas, que en aras de la economía procesal, se resumen así:

Exp. 960411. Demandante Jesús Ignacio Giraldo Ruiz (f. 10-11, c. ppal1); Exp. 960429. Actora Aura Elena Molina Balbin (f. 13-14, c. 2), Exp. 960514. Demandante Alejo Ramírez Cuéllar (f. 8-13, c. 3) y Exp. 960416. Demandante Rodrigo de Jesús Molina Balbin (f. 9-10, c. 5): (i) En los cuatro expedientes referidos, los demandantes actuando por medio de apoderado judicial, solicitaron que por disminución de pasajeros, la demandada fuera condenada a pagar por cada vehículo afiliado la suma de \$26.000 diarios por el año 1993, \$37.500 diarios por el año 1994, \$54.000 diarios por el año 1995 y \$70.000 diarios por el año 1996; subsidiariamente solicitaron fueran pagados las sumas de dinero que fueran probados dentro del proceso. (ii) por lucro cesante, solicitaron el pago de los intereses comerciales dejados de percibir sobre las sumas de dinero anteriormente mencionadas y hasta cuando se efectuara el pago; subsidiariamente pidieron que la accionada fuera condenada al pago de los intereses legales y corrección monetaria sobre los valores mencionados. (iii) solicitaron que la demandada fuera condenada a pagar por perjuicios morales la cantidad de 1.000 mil gramos

de oro fino para cada uno de los accionantes y (v) pidieron que el pago de costas y que los gastos procesales fueran asumidos por la parte pasiva de la litis.

2. POSICIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN³

El municipio de Medellín contestó de igual manera y en forma oportuna cada uno de los procesos 960411 (f. 52-66, c. ppal 1), 964029 (f. 55-69, c. 2), 960514 (f. 47-61, c. 3) y 960416 (f. 51-65, c. 5). Se opuso a las súplicas de las demandas y manifestó que sí adoptó las medidas necesarias para contrarrestar el fenómeno de los vehículos informales.

Señaló que fue la empresa COOPETRANSA la que prestó un mal servicio, en especial en horas de la noche, en las que existió un rendimiento menor al 50%, hecho que conllevó a que en gran medida los usuarios buscaran otros medios de transporte, como lo era el “transporte informal”. De igual forma refirió que el número de pasajeros por vehículo no ha disminuido en 200 como se afirma en las demandas 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”*.

Era deber de la COOPETRANSA mejorar sus condiciones de oferta, tal y como lo establecía el Decreto Municipal 1140 del 7 de septiembre de 1995, por medio del cual se dio vía libre a las empresas para solicitar ante la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín el aumento de la capacidad transportadora. Facultad que no fue utilizada por la empresa.

La Secretaría de Transporte de Medellín de ninguna manera toleró el transporte informal, por lo que realizó operativos para sancionar a los conductores de este tipo de transporte, al punto que sus agentes sufrieron agresiones físicas por parte de los infractores. Además, la entidad propendió por mejorar la capacidad de transporte de las empresas formales, tomando medidas como adecuar las vías de acceso a las zonas marginadas

³ La Nación -Ministerio de Transporte- contestó dentro de la oportunidad procesal, en cada una de las procesos acumulados; sin embargo, comoquiera que en relación con dicha entidad la parte demandante desistió de sus pretensiones y, por lo tanto, la misma no integra la parte pasiva de la Litis, no se hará ningún pronunciamiento sobre su responsabilidad.

y la expedición de la Resolución 254 de 1992, con la que se buscó agilizar el transporte público en las horas pico.

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

3. ALEGACIONES EN PRIMERA INSTANCIA

3.1 Demandantes

El apoderado de los demandantes, en su escrito de alegación⁴ solicitó que se dictara sentencia estimatoria de las pretensiones (f. 420- 424, c. ppal1), toda vez que se demostró en el proceso que sus mandantes dejaron de percibir ingresos como consecuencia de la disminución en el flujo de pasajeros causados por la actuación beligerante, insidiosa y amenazante de los conductores y propietarios de los llamados transportes informales, quienes actuaron por la permisividad de las autoridades de tránsito municipal.

5.2 Municipio de Medellín

La parte pasiva de la *litis* solicitó desestimar las pretensiones de las demandas (f. 425-428, c. ppal 1, f. 417-420, c. 5). Alegó que el municipio de Medellín no legalizó ni autorizó la prestación de servicio de transporte informal.

De igual forma, refirió que del acervo probatorio recaudado se observó que la Secretaría de Tránsito ejerció un control permanente, con el fin de cesar las acciones de perturbación e interferencias por parte de los conductores informales a la empresa COOPETRANSA.

⁴ En el expediente No. 30756 acumulado en segunda instancia, se observa que la parte actora guardó silencio durante el traslado de alegatos de conclusión de primera instancia (f. 416, c. 5).

Con base en las afirmaciones anteriores, aseguró que no hubo falla en el servicio y menos aún nexo de causalidad entre el daño y la falla mencionada.

II. LAS SENTENCIAS IMPUGNADAS

La Sala de Descongestión -Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquía, Risaralda, Caldas y Chocó, y la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, respectivamente, mediante sentencias de 10 de febrero de 2005 (f. 430-448, c. ppal) y 13 de agosto de 2004 (f. 421-424, c. 6), desestimaron las pretensiones de las demandas.

En la sentencia del 10 de febrero de 2005, la Sala de Descongestión -Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquía, Risaralda, Caldas y Chocó recordó que la falla probada del servicio es un régimen de responsabilidad del Estado, y para su aplicación los demandantes tenían que haber probado el daño antijurídico, la falla del servicio y el nexo causal, pues, sin ello no era posible deducir la responsabilidad de la administración. Para el caso de autos, si bien los actores demostraron el daño sufrido, no lograron establecer la existencia de un nexo causal entre este y la omisión de la administración, la que, además, no fue probada.

En efecto, el *a quo* señaló que en el proceso obraban varios documentos, con fundamento en los cuales se estableció que el municipio de Medellín trató de resolver los problemas presentados por el transporte informal, tarea no fácil si se considera que dicho medio de transporte es resultado de una realidad social que sufren las poblaciones que se encuentran ubicadas en zonas con dificultades topográficas y de seguridad, causas que favorecen el uso de ese tipo de transporte para satisfacer sus necesidades.

Por su parte, en la sentencia del 13 de agosto de 2004, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia manifestó que si bien al municipio de Medellín le correspondía la función de control y vigilancia de la actividad transportadora, no estaba en condiciones de garantizar la rentabilidad del servicio de transporte público, como tampoco la permanencia de los pasajeros en el uso de determinadas rutas municipales.

Manifestó que para que hubiera lugar a la reparación de perjuicios, estos debían estar plenamente probados en el proceso y en el caso de autos, si bien reposa un informe de COOPETRANSA en el que refiere el promedio de pasajeros transportados por bus afiliado para las rutas 059, 060, 065 y 069, así como lo dejado de movilizar en los años de 1993 a 1996, dicho documento no es prueba de que los buses afiliados a COOPETRANSA redujeron el número de pasajeros por causa del transporte informal.

III. SEGUNDA INSTANCIA

1. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, la parte demandante tanto en el proceso No. 31602 como el No. 30756 presentó en forma oportuna recurso de apelación⁵ en el que solicitó la revocación de las sentencias impugnadas.

En el recurso presentado dentro del expediente No. 31602 afirmó que en el plenario se demostró que fue la inaplicación e inejecución de la Resolución 064 de 1994 por parte de las autoridades competentes, lo que permitió el auge del transporte informal en detrimento de los actores que sí estaban legalizados, quienes deben ser indemnizados por la disminución en la movilización de pasajeros en los vehículos de su propiedad (f. 450-452, c. ppal).

Por su parte, en el recurso presentado en el proceso 30756 (en el que reposa el expediente 960416), señaló que el documento aportado por COOPETRANSA prueba la disminución en la movilización de pasajeros debido al transporte informal, disminución que también fue ampliamente difundida en medios radiales y periodísticos y, que fue materia de estudio por parte del concejo municipal.

2. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA⁶

⁵ En el proceso 31602 (donde se encuentran los expedientes previamente acumulados 960411, 960429 y 960514) el recurso de apelación se presentó el 27 de abril de 2005 (f. 450-452, c. ppal 2), por su parte, en el proceso No. 30756 (donde reposa el expediente 960416), el recurso de apelación se presentó el 24 de septiembre de 2004 (f. 426-428, c. 6).

⁶ La parte actora y el agente del Ministerio Público guardaron silencio durante etapa procesal.

El municipio de Medellín presentó alegatos (f. 461-465, c. ppal y f. 436-437, c. 6) en los que deprecó la confirmación del fallo impugnado, toda vez se demostró que no hubo una omisión por parte de la entidad y, por el contrario, la existencia de transporte informal se debió al hecho de que COOPETRANSA no adecuó rutas y horarios para atender las necesidades de los usuarios.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. PRESUPUESTOS PROCESALES

1.1. Jurisdicción, competencia y acción procedente

Comoquiera que la controversia se dirige contra un ente territorial: el municipio de Medellín (artículos 82 y 149 del Código Contencioso Administrativo), el conocimiento de la misma corresponde a esta jurisdicción, siendo esta Corporación la competente para conocer del presente asunto, toda vez que el numeral 1º del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2º del Decreto 597 de 1988, le asigna el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los tribunales administrativos⁷.

De otro lado, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo⁸ prescribe que la acción de reparación directa constituye la vía procesal conducente para buscar la responsabilidad extracontractual del municipio de Medellín como consecuencia de los hechos descritos en las demandas.

1.2. La legitimación en la causa

⁷ En el año de 1996, cuando se presentaron las demandas que nos ocupan, las cuantías para que los procesos de reparación directa tuvieran doble instancia eran de \$13.460.000; en el *sub lite* en todas las demandas se solicitó como indemnización por perjuicio material el pago de las sumas de dinero dejadas de percibir por la disminución de pasajeros. Así, por cada vehículo de propiedad de los actores se pidió el pago de \$64.437.500 (que se obtienen de multiplicar la suma de dinero diaria que los demandantes dejaron de percibir por los años en que se aduce se causó el perjuicio), lo que supera la cuantía exigida para el año de presentación de las acciones.

⁸ “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa”

1.2.1 Demandantes

El señor Jesús Ignacio Giraldo Ruiz acreditó ser el propietario de los buses marca Chevrolet, de placas TBB-797, TIL-437, TIH-343, TIF-901 y TIK-913; según se constata respectivamente con las copias de las licencias de tránsito 0668116, 3762734, 0490263, 0490363 y 91-0107927, todas expedidas por la Secretaría de la Oficina de Tránsito de Medellín (f. 2-6, exp. 960411).

La señora Aura Elena Molina Balbin acreditó ser la propietaria de los buses marca Chevrolet de placas TCB-224 y TCB-225; bus TCB-976 marca International; bus marca Chevrolet TIA-694; microbuses marca Chevrolet TIL-989, TIL-990 y TIL-991 y, bus marca International TIT-163; según se constata respectivamente con las copias de las licencias de tránsito 3746512 de la Dirección de Tránsito de Antioquia, 3746510 de la Dirección de Tránsito de Antioquia y licencias de tránsito 92-1373747, 0489186, 0335717, 0284798, 0284797 y 92-1386812 de la Secretaría de la Oficina de Tránsito de Medellín.

En cuanto al señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin, quien alegó ser el “propietario y poseedor” de los vehículos de placas TAF-744, TIT-955, TIM-017 y TBB-665, la Sala observa que demostró ser el propietario del rodante de placas TAT-744 tal y como consta en la licencia de tránsito 05001-005017 expedida por la Secretaría de la Oficina de Tránsito de Medellín (f. 2, c. 5, exp. 30756).

Respecto del rodante de placas TIM-017, la Sala observa que el actor acreditó la calidad de poseedor.

En efecto, si bien en la demanda el actor aportó la licencia de tránsito 0358289 de 29 de noviembre de 1991 de la Secretaría de la Oficina de Tránsito de Medellín (f. 2, c. 5, exp. 30756) en la que se señala que el propietario del vehículo es el señor Gabriel Ángel Molina, no es menos cierto, que fue aportado al plenario el contrato de compraventa de 6 de febrero de 1995 (f. 4, c. 5, exp. 30756), por medio del cual el señor Gabriel Molina vendió al señor Rodrigo Molina el cincuenta por ciento de la

propiedad que ostentaba en el bus de placas TIM-017 (f, 4, c. 6. Exp. 30756).

Ahora bien, dicho contrato por sí solo no demuestra la calidad de poseedor del demandante, pues debe estar acompañado de pruebas que evidencien el *animus* y el *corpus*, lo que ocurre en el caso *sub judice*.

Ciertamente, reposa en el plenario constancia de la empresa COOPETRANSA en la que se indica que el señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin es asociado a la empresa, siendo propietario, entre otros, del rodante de placas TIM-017 (f. 290, c. 6. Exp. 30756).

De igual manera, obran en autos los contratos de administración de 15 de marzo de 1999 (f. 298, c. 6. Exp. 30756), 13 de marzo de 2000 (f. 299, c. 6. Exp. 30756), 9 de enero de 2001 (f. 300, c. 6. Exp. 30756), 04 de diciembre de 2001 (f. 301, c. 6. Exp. 30756), suscritos entre el señor Molina y la empresa COOPETRANSA, por medio de los cuales se incorporó el vehículo al servicio de transporte, siendo la empresa COOPETRANSA la encargada de administrar el vehículo.

De los documentos señalados (contratos de administración y certificación) se observa que el señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin llevó a cabo actos de señor y dueño sobre el vehículo del cual había adquirido el cincuenta por ciento de la propiedad, de conformidad el contrato de compraventa señalado, lo que demuestra la calidad con la que comparece al proceso, esto es, como poseedor del cincuenta por ciento del vehículo de placas TIM-017.

Por su parte, en cuanto a los vehículos de placas TIT-955 y TBB-665, la Sala advierte que el actor no acreditó la calidad de propietario, ni tampoco la de poseedor.

En efecto, las licencias de tránsito 92-1389868 (f. 2, c. 5, exp. 30756) y 0307267 (f. 2, c. 5, exp. 30756) correspondientes a dichos automotores, evidencian que los propietarios son los señores Gabriel Ángel Molina Balbin y Álvaro Molina Balbin.

De otro lado, si bien se aportaron los contratos de compraventa de 6 de febrero de 1995, mediante los cuales los citados propietarios vendieron al señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin los rodantes y se comprometieron a entregarlos materialmente (f. 3 y 5, c. 6, Exp. 30756), no hay prueba en el plenario que evidencie que dicha entrega se llevó a cabo, ni mucho menos que el actor ejerció o ejerce actos de señor y dueño sobre dichos automotores.

En efecto, en la constancia suscrita por el gerente de la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa COOPETRANSA visible en folio 290 del c. 6. Exp. 30756, se menciona que el señor Rodrigo Molina es propietario solo de los vehículos de placas TAF-744 y TIM-017.

En la misma constancia se indica que el actor también es administrador de once vehículos, incluido el TIT-955, sin que por ello ejerza actos de señor y dueño sobre este rodante.

En el plenario no obra ninguna prueba documental respecto de la posesión que el señor Rodrigo de Jesús manifiesta ha ejercido sobre los buses de placas TIT-955 y TBB-665, razón por lo cual únicamente se tendrá por legitimado en la causa por activa en su calidad de propietario del rodante de placas TAF-744 y poseedor del identificado con placas TIM-017⁹.

Por otra parte, la Sala advierte que el señor Alejo Ramírez Cuéllar no se encuentra legitimado en la causa para comparecer al proceso, aspecto que será declarado en parte resolutive de este proveído, toda vez que no acreditó la calidad con la que acudió al mismo.

En efecto, el citado demandante manifestó ser el propietario y/o poseedor del vehículo de placas TKC-141; sin embargo, una revisión a las pruebas aportadas al plenario da cuenta que no se allegó ningún documento que acredite que el señor Ramírez es el propietario del referido rodante, así mismo, tampoco obra documento que indique que es poseedor del vehículo en cuestión.

⁹ En oficio del 25 de noviembre de 1998, el Gerente de COOPETRANSA refirió que *el señor Rodrigo de Jesús Ramírez (sic) ya no era propietario de ningún vehículo en la empresa* y por lo tanto, tampoco asociado (f. 389, Exp. 960411)

1.2.2 Demandada

El municipio de Medellín se encuentra legitimado como demandado, toda vez que se trató del ente territorial al que se acusa de omitir realizar controles para evitar la proliferación del transporte informal, lo que a su vez conllevó a una disminución de pasajeros en los vehículos de propiedad de los demandantes. La responsabilidad de la entidad, será analizada de fondo.

1.3. La caducidad

Los perjuicios reclamados por la omisión que se imputa a la entidad demandada son solicitados 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 las demandas¹⁰, 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.”*

Por virtud del contenido de la norma referida, en principio el momento a partir del cual comienza a contarse el término para demandar la reparación del daño será el del momento en que acaeció el hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente de inmueble; sin embargo, por excepción y en casos muy particulares en donde el acaecimiento del hecho no coincide con la manifestación del daño, el término para efectos de determinar la caducidad, debe contarse desde el momento en que el afectado tuvo conocimiento de este último. 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

¹⁰ Esto es sin la modificación introducida por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. Las demandas fueron presentadas el 21 y 22 de marzo de 1996.

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 origen¹¹ (Negrillas fuera de texto).

En el *sub lite*, como quiera que los daños reclamados se produjeron sucesivamente desde el año de 1993, cada vez que se prestaba el servicio de transporte, la Sala solo procederá a estudiar la responsabilidad que se imputa a la entidad demandada por la omisión en el control transporte informal, en relación con los daños cuya materialización ocurrió desde dos años antes de la presentación de las demandas, es decir, desde el 21 de marzo de 1994 para los expedientes 960411 (f. 52), 960420 (f. 35), 960416 (f. 31, c. 6, Exp. 30756) y, desde el 22 de marzo de 1994, para el expediente 960514 (f. 28), toda vez, que frente a los daños cuya ocurrencia se verificó antes de las mentadas fechas operó la caducidad de la acción.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso el daño alegado por los accionantes, consistente en la reducción del número de pasajeros que movilizaba en los vehículos de servicio público de su propiedad durante los años 1994¹² 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 pública demandada.

3. CUESTIONES PRELIMINARES

3.1 En relación con los hechos de que trata el proceso, obran las pruebas aportadas por las partes y las allegadas por orden del *a quo*, sobre las que

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia de 16 de agosto de 2001, M.P. Ricardo Hoyos Duque, exp. 13772.

¹² No se hace referencia al año de 1993, pues como fue expuesto en precedencia existe caducidad de la acción.

la Sala hace las siguientes precisiones:

3.1.1 Al plenario fueron aportados algunos documentos en copia simple, que podrán ser valorados por cuanto estuvieron a disposición de las partes y no fueron tachados de falsos. Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación en reciente fallo de unificación de jurisprudencia¹³, consideró que las copias simples tendrán mérito probatorio, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad procesal, en tanto se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no hubiere sido cuestionada a lo largo del proceso. Adujo la Sala, que una interpretación contraria implicaría afectar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

3.1.2 Reposan en el expediente recortes del diario el Colombiano del 5 de mayo de 1996, en los cuales se narra la problemática presentada por el transporte informal en la ciudad de Medellín (f. 271-280, c. 5, exp. 30756), y que serán tenidos en cuenta como prueba, en tanto guarden relación con los hechos de la demanda.

4. HECHOS PROBADOS

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

4.1 Mediante Resolución 132 del 29 de abril de 1993, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín 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. 78-79, Exp. 960429; f. 70-71, Exp. 960514, f. 76-75, Exp. 960411 y f. 74-75, Exp 960416).*

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.

4.2 Los buses de propiedad del señor Jesús Ignacio Giraldo Ruiz de placas TIK-913, TBB-797, TIL-437, TIH-343, TIF-901 estaban afiliados a la empresa COOPETRANSA y prestaban operación en las rutas 059, 060, 065, 069, los tres primeros desde diciembre de 1992 y los otros, desde julio de 1988 y marzo de 1995, respectivamente, según consta en certificación expedida por la referida empresa (f. 368 Exp. 960411) y en los contratos de administración suscritos entre el señor Jesús Ignacio Giraldo y el gerente de COOPETRANSA (f. 369-384, Exp. 960411).

4.3 De igual forma, los buses de placas TAF-744 y TIM-017, de propiedad y posesión respectivamente del señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin, también se encuentran afiliados a la empresa COOPETRANSA y prestando operación en las rutas 059, 060, 065, 069, el primero (bus TAF-744) desde el 22 de marzo de 1981 y, el segundo desde el 13 de enero de 1992, tal y como se observa en certificación expedida por la empresa señalada (f. 290 Exp. 960416) y en los contratos de administración suscritos entre el representante de COOPETRANSA y el señor Rodrigo Molina (f. 293-301, Exp. 960146).

4.4 En las rutas 059, 060, 065 y 069 se presentó una disminución en el número de personas transportadas durante los años 1993 a 1996, circunstancia que afectó la producción de los vehículos afiliados a COOPETRANSA, y, específicamente, los de los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin, que prestaban sus servicios de transporte en dichas rutas, así se acreditó con las certificaciones allegadas al proceso, expedidas por la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda., en las que se indicó lo siguiente:

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

<i>Ruta 059</i>	<i>Granizal</i>	<i>800 pasajeros</i>
<i>Ruta 060</i>	<i>Santo Domingo</i>	<i>1.100 pasajeros</i>
<i>Ruta 065</i>	<i>Manrique</i>	<i>800 pasajeros</i>
<i>Ruta 069</i>	<i>Jardín</i>	<i>900 pasajeros</i>

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 movilizand o sólo 250 pasajeros por vehículo (f. 367-368, Exp. 960411, f. 288 Exp. 960416)¹⁴.

Cabe decir que aunque en dicho documento no se especifica si la 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 en sus vehículos, 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 los rodantes de los señores Jesús Ignacio Giraldo y Rodrigo de Jesús Molina Balbin prestaban el servicio, situación que sin duda le afectó y que se constituye precisamente en el daño reclamado en la demanda.

4.5. De conformidad con el Decreto 1140 del 7 de septiembre de 1995, proferido por el Alcalde de Medellín y mediante el cual “*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 la ciudad de Medellín se presentó la proliferación de una serie de vehículos particulares y de servicio público sin afiliación a una empresa que tuviera licencia expedida por autoridad competente, lo que se conoció como transporte “informal”, se indicó en el decreto en comentario:

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, destinados exclusivamente a la prestación del servicio público colectivo informal... (f 70-72, Exp. 960411, f. 65-67, Exp. 960514 y f. 73-75, exp. 960429, f. 69-71 Exp. 960416 (30756).

4.6 En igual sentido se encuentra el documento emanado por la Asociación Pro-Desarrollo e Integración Cultural Popular – APICP, de 2 de agosto de

¹⁴ Sobre el valor de esta prueba, la Sala en sentencias de 22 de febrero de 2012 exp. 22294 C.P. Ruth Stella Correa Palacio y 29 de agosto de 2012, exp. 25041 C.P Danilo Rojas Betancourth, 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*”

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 110, exp. 960429; f. 102, Exp. 960514, f. 107, Exp. 960411 y f. 106, Exp. 960416).

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín en respuesta al anterior oficio, en documento del 28 de agosto de 1995, refirió (f. 109, exp. 960429; f. 101, Exp. 960514 y f. 106, Exp. 960411):

Dando respuesta a su comunicación remitida al señor Alcalde de la ciudad de Medellín, (...), por medio de la cual solicita se estudie el impacto social del transporte informal, pues su desaparición acarrearía graves perjuicios para las comunas 1 y 2, nos permitimos manifestarle:

El servicio de Transporte Público colectivo que se presta en vehículos tipo bus, buseta y micro bus está normatizado por el Decreto 1787 de agosto 3 de 1990, que rige para todo el país y establece las condiciones técnicas y jurídicas para que las rutas puedan operar, con recorridos, tarifas, capacidad transportadora y frecuencia de despacho.

Concretamente para los vehículos particulares que prestan el servicio de transporte, éstos son considerados como informales pues no están amparados por normas jurídicas que regulen y autoricen su operatividad. Por lo tanto, esta Secretaria no cuenta con elementos jurídicos para legalizar ese servicio.

4.7. Entre el 30 de agosto de 1993 y el 24 de febrero de 1994, la empresa Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA dirigió varias comunicaciones a la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Medellín, 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 a dicha cooperativa. Lo anterior, generó la expedición de la resolución 064 del 15 de marzo de 1994 en la que el Secretario de Transportes y Tránsito de Medellín, determinó (f. 323-326, Exp. 960411):

CONSIDERANDO

A. *Que la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA" presentó mediante apoderado escrito registrado el 24 de febrero de 1994 bajo el número 04337, solicitando la acción de autoridad para que no se interfiriera el servicio de transporte público colectivo de pasajeros en las rutas 059, 060, 065 y 069, autorizadas por la empresa.*

B. *Que para el efecto argumenta lo siguiente:*

(...) – Que un grupo de transportadores llamados INFORMALES invaden los paraderos, terminales y rutas legalmente asignadas a "COOPETRANSA", hasta el punto de cerrar el paso a sus automotores hasta que los vehículos no autorizados llenan el cupo con pasajeros, que se ven forzados a abordarlos porque son los que tienen espacio para iniciar el recorrido.

(...) – Que algunos vehículos del servicio informal son portadores no sólo del color distintivo de la empresa "COOPETRANSA" sino que también utilizan el número de ruta asignado a ésta y el barrio del destino, y supuestamente se encuentran afiliados a COOTRANSCOL. Que la mayoría son vehículos que carecen de las condiciones mínimas de seguridad, que son trampas mortales que ponen en peligro la integridad física de los usuarios y que no se encuentran vinculados a ninguna empresa transportadora.

- *Que durante el año anterior insistentemente solicitaron una solución, sin que hasta el momento se les haya dado (...)*

Que con respecto a lo anterior, este Despacho halla:

- *El Decreto 1787 de agosto 3 de 1990 en su artículo 8 dispone que el servicio público colectivo municipal de pasajeros será prestado por sociedades o cooperativas legalmente constituidas y debidamente autorizadas previo el lleno de los requisitos exigidos en el mismo estatuto.*
- *La Cooperativa de Transportes de Santa Rosa LTDA "COOPETRANSA" posee licencia de funcionamiento vigente para operar como empresa de transporte público colectivo (...) Tiene autorizada la prestación en las rutas 059 Granizal-San Pablo-Nuevo Horizonte, 060 Santo Domingo Savio Terminal, 065 Manrique Pomar- Carrera 41, 069, San José-Jardín.*
- *Que el Estatuto de Transporte (Decreto 1787 de 1990) prevé la sanción que se aplica al propietario de vehículo de servicio público que este prestando servicio municipal y no se encuentre vinculado legalmente a una empresa de transporte (...)*

- *Que el Acuerdo Municipal 07 de junio 8 de 1988 asignó a esta secretaría la función de sancionar a quienes infrinjan el Estatuto Nacional de Transporte Terrestre Automotor.*

RESUELVE

Artículo primero: Ordenase a COOTRANSCOL, a los propietarios y conductores de vehículos No vinculados a empresa de transporte legalmente constituida y no autorizados para prestar el servicio público de transporte colectivo de pasajeros, cesar en sus acciones de perturbación e interferencias con los servicios de transporte legalmente asignados a la empresa COOPETRANSA, desalojando sus terminales, paraderos y rutas.

Artículo segundo: Dispóngase por parte de la División de Control la realización de operativos tendientes al efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, en estricta aplicación de la normatividad de transporte.

4.8 A pesar de haber sido expedida la Resolución 064 de marzo 15 de 1994, la proliferación del transporte informal continuó, hecho que fue advertido por el representante de COOPETRANSA, así:

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. 387-388, Exp. 960411).

4.9. Entre los meses de septiembre de 1994 a marzo de 1996, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, impuso sanciones por la ocurrencia de transporte informal, concretamente por la práctica de “*servicio diferente al autorizado*” entre otras, por las rutas donde operaba la empresa Coopetransa. Lo anterior, tal y como consta en la relación de informes realizados por los móviles de apoyo y referidos a contravenciones de tránsito durante el periodo transcurrido entre los meses de septiembre de 1994 y marzo de 1996 (f. 165-247, exp. 960411, f. 160-243, exp. 960514 y f. 168-250, exp. 960429, f. 107-157, ex. 960416), documentos de los cuales se extracta que se impusieron aproximadamente 621 sanciones por transporte diferente al autorizado (sanción codificada con el número 087), discriminadas de la siguiente forma: 12 desde el mes de septiembre de 1994 y hasta finalizar dicha anualidad¹⁵; 404 en el año de 1995¹⁶ y 205 en el año de 1996¹⁷.

4.10 Así mismo, 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: Comparendo 1058141 del 30 de agosto de 1995 (f. 103-104 Exp. 960514); comparendo 953239 del 12 de septiembre de 1995 (f. 120-121 exp. 960514.); comparendo 915544 del 19 de octubre de 1995 (f 117-120 exp. 960514); comparendo 1080096 del 9 de noviembre de 1995 (f 131-133 exp. 960514); comparendo 1026463 del 15 de diciembre de 1995 (f 134-136 exp. 960514); comparendo de 9 de noviembre de 1995 (f. 140-142 exp. 960514); comparendo 859523 del 2 de noviembre de 1995 (f 152-154 exp. 960514); comparendo 997419 del 11 de diciembre de 1995 (f 149-151 exp. 960514); comparendo 381839 del 1 de enero de 1996 (f 111-112 exp. 960514);

¹⁵ Según consta en dos informes de septiembre, un informe de octubre, un informe de noviembre y dos de diciembre (f. 234-243, exp. 960514)

¹⁶ Según se extracta en dos informes de enero, dos informes de febrero, dos informes de marzo, tres informes de abril, cuatro de junio, tres de julio, 4 de agosto, dos de septiembre, dos de noviembre, dos diciembre (f. 179-233, exp. 960514)

¹⁷ Según consta en informes de folios 160 a 170 exp. 960514.

comparendo 822668 del 17 de enero de 1996 (f 146-148 exp. 960514); comparendo 932297 del 1 de febrero de 1996 (f 128-130 exp. 960514); comparendo 926064 del 22 de enero de 1996 (f 143-145 exp. 960514); comparendo de 12 de febrero de 1996 (f. 133-135, exp. 960411), comparendo de 1º de febrero de 1996 (f. 136-138, exp. 960411).

4.11 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 (f. 92, exp. 960411):

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

Anexo al referido oficio, se señala el porcentaje de reducción en la prestación del servicio por parte de todas las empresas con licencia, incluida aquella a la que se encontraban afiliados los demandantes Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina, 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. 93-95, exp. 960411).

4.12 El 7 de septiembre de 1995 (f. 162, exp. 960411) y el 12 de septiembre de 1995 (f. 160-161, exp. 960411) se presentaron enfrentamientos entre conductores de vehículos que ejercieron la actividad de transporte sin estar autorizados para ello y las autoridades de tránsito. Lo anterior, tal y como consta en los informes suscritos por el agente Raúl Ancizar Ossa y el agente de policía Rosemberg Ríos Aguirre, quienes manifestaron sufrir

agresiones físicas y verbales por parte de los conductores de los vehículos de transporte informal.

4.13 Para el 13 de marzo 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. Lo anterior, según consta en el oficio de dicha fecha suscrito por la Directora Técnica y Operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte al gerente de dicha cooperativa (f. 96, exp. 960411).

4.14 El 14 de mayo de 1996, el Juzgado Décimo Noveno Penal del Circuito de Medellín, en primera instancia, dictó fallo de tutela por el cual declaró improcedente y en consecuencia negó el amparo solicitado por el representante legal de una empresa que no contaba con licencia para la prestación del servicio de transporte, el que pedía le fuera permitido por la Secretaría de Transportes y Tránsito del Municipio de Medellín prestar el servicio de transporte. El juez de tutela concluyó que el control realizado por el municipio resultaba legítimo, por tratarse del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para tal efecto (f. 78-91, exp. 960411).

4.15 La problemática con el transporte informal fue documentada en medios de comunicación, tales como el diario el Colombiano, en la edición del 5 de mayo de 1996 (f. 271-280, c. 6, exp. 30756).

5. LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL

5.1. El daño

En el *sub lite*, el daño alegado por los actores se concretó en la disminución en el número de población transportada en los vehículos de propiedad de los actores. Al respecto, la Sala encuentra que de conformidad con los hechos probados anteriormente referidos, dicha circunstancia se encontró acreditada para los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin, no así por la demandante Aura Elena Molina Balbin.

En efecto, si bien la citada actora acreditó ser la propietaria de varios buses y microbuses dedicados al servicio público, no lo es menos, que no demostró que i) dichos buses se encontraban afiliados a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA, ii) que se encontraban prestando servicio en las rutas afectadas por el transporte informal y iii) que hubiera tenido una disminución en los pasajeros que podía transportar.

La falta de los anteriores elementos, da cuenta que la señora Molina Balbin no acreditó el daño deprecado y, en consecuencia, respecto de ella se negarán las pretensiones de la demanda.

5.2. La imputación

En el caso bajo estudio, los demandantes Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin señalan que la disminución de pasajeros y la consecuente pérdida de ganancias, obedeció al incumplimiento por parte del municipio de Medellín-Secretaría de Tránsito y Transporte, 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” y entre los que estaban los vehículos de su propiedad.

A efecto de estudiar la imputación, la Sala realizará un análisis sobre 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.

En relación con este tema, de conformidad con los artículo 2º 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.

A efecto de establecer si la entidad pública incumplió los referidos mandatos constitucionales, debe identificarse, en primer lugar, el contenido

obligacional a cargo en el caso concreto¹⁸, para luego, determinar si aquella defraudó dicho contenido obligacional al omitir el cumplimiento de su deber legal, caso en el cual se determinará si dicha omisión fue fundamental para la configuración del daño antijurídico¹⁹.

En el *sub lite*, debe indicarse que de conformidad con los artículos 1 y 3 del Decreto 1787 de 1990 vigente para la época de los hechos y, por medio del cual “se 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”, corresponde a los distritos y municipios la inspección y vigilancia del transporte. La autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese sentido, es la que tiene la facultad de realizar 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.).

De igual forma, son los organismos municipales los encargados del control del transporte informal, en tanto se encuentran facultados para imponer sanciones consistentes en multas, tanto a los particulares que presten servicio público de transporte, como a los de servicio público que no estén vinculados legalmente a una empresa (art. 111 y 112 Decreto 1787 de 1990²⁰).

¹⁸ Con base tanto en el examen de los preceptos constitucionales o legales que programan la actividad y las decisiones de la misma, como también en el sentido de las disposiciones reglamentarias e, incluso, de los pronunciamientos judiciales —de haberlos— que hubieren precisado el alcance de las obligaciones y deberes de cuidado a cargo de la entidad respectiva.

¹⁹ 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: “...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.

²⁰ Art. 111. Será sancionada con multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes, la persona que preste en un vehículo de servicio particular el servicio público de transporte municipal de pasajeros y-o mixto. En caso de reincidencia la multa se duplicará.

Art. 112. Será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos diarios legales vigentes, el propietario de un vehículo de servicio público de pasajeros y-o mixto que este prestando servicio municipal y no se encuentre vinculado legalmente a una empresa de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto. En caso de reincidencia la multa se duplicará.

Ahora bien, tratándose del municipio de Medellín, el acuerdo municipal 07 de junio de 1988 asignó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho ente territorial, la función de sancionar a quienes infrinjan el Estatuto Nacional de Transporte Terrestre Automotor²¹.

Sobre el alcance de dicha obligación en cabeza de la Secretaria de Tránsito del municipio de Medellín, debe precisarse que 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, dicha función 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”*”²². Así lo reconoció la Sala en la sentencia de 21 de febrero de 2002²³, 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 (sic) 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.

²¹ Tal y como se expresa en la resolución 064 de marzo de 1994 (f. 326, exp. 960411)

²² Lo anterior, tal y como fue expresado en sentencia del 29 de agosto de 2012, Exp. 25041, en donde se resolvió un asunto similar al que hoy ocupa la atención de la Sala.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2002, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, exp 12789, reiterado en sentencia del 29 de agosto de 2012. Exp. 25041.

Para el caso concreto, la Sala observa que durante el periodo contado desde el 21 y 22 de marzo de 1994²⁴ hasta la fecha de presentación de la demanda -21 de marzo de 1996- existió un interregno en el que el municipio de Medellín omitió adelantar el control y vigilancia correspondiente, en relación con el transporte informal que se adelantaba en dicha ciudad, lo que causó un daño antijurídico a los demandantes Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina.

En efecto, de conformidad con lo probado, se tiene que desde el 21 de marzo de 1994 hasta el mes de agosto de 1994, la entidad demandada no realizó gestiones encaminadas al control del transporte informal en la ciudad de Medellín, en cumplimiento de la obligación que le correspondía en los términos del Acuerdo Municipal 07 de junio de 1988, pese a que fueron varias solicitudes en las que se advertía de la existencia del transporte informal.

Como fue señalado en los hechos probados, durante los años de 1994 a 1996, la ciudadanía y la empresa Coopetransa presentaron ante la Secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Medellín, distintas solicitudes y reclamos en razón a la proliferación del transporte informal, actuaciones en las que si bien manifestaron posiciones disímiles, 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 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 Giraldo Ruiz.

La existencia del transporte informal 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 pusieron de presente las consecuencias que generaba el transporte “informal” y las sanciones a los que se verían avocados los que incumplieran la misma; sin embargo, la aplicación efectiva de dicha resolución solo ocurrió a partir de los primeros

²⁴ No se hace referencia al tiempo antes de esta fecha por existir caducidad de la acción como fue explicado en párrafos anteriores.

días del mes de septiembre, momento en el cual, la entidad demandada comenzó a imponer las sanciones respectivas por el ejercicio de dicha actividad.

Quiere decir lo anterior, que durante el periodo comprendido entre el mes de marzo y hasta el mes de agosto, la accionada 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 transitaban los buses de propiedad del señor Jesús Ignacio Giraldo Ruiz, toda vez que no hizo uso de los instrumentos con que se contaba para mitigar y tratar de controlar las consecuencias que el transporte "informal" generaba sobre el tráfico de la ciudad. Por tanto, fuerza concluir que el municipio de Medellín no atendió el deber de regulación y organización del transporte público durante dicho interregno y por el contrario permitió, la presencia de transporte no autorizado lo que devino en un perjuicio para el actor.

Caso contrario sucede en el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 1994 y el mes de marzo de 1996, pues en ese espacio de tiempo la entidad demandada sí acreditó haber realizado los controles y acciones necesarias para evitar la existencia del transporte ilegal. Esta Corporación en un asunto similar al que hoy ocupa la Sala, señaló:

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 fueron 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.

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.

Esta Subsección, en reciente sentencia 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 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.”²⁵

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

²⁵ Nota original. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, exp. 14.443, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

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 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 satisfactorio²⁶.

De conformidad con el anterior análisis, sólo se condenará a la entidad demandada por el perjuicio causado a los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin, durante el periodo comprendido desde el 21 de marzo hasta el 30 de agosto de 1994.

Sobre esto último, frente al señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin la Sala resalta que el daño sólo se configuró respecto del automotor de placas TAF-744.

En efecto, si bien el actor acreditó ser el poseedor del vehículos de placas TIM-017, no es menos cierto que dicha posesión inició cuando adquirió la mitad del bien de manos del señor Gabriel Ángel Molina Balbin, mediante contrato de compraventa celebrado el 6 de marzo de 1995, esto es, mucho tiempo después del periodo en donde se causó el daño antijurídico, luego entonces, como quiera que el actor adquirió el bien después del 30 de agosto de 1994, no le fue causado ningún daño tratándose del rodante de placas TIM-017.

6. PERJUICIOS

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B sentencia de 27 de octubre de 2011, exp. 21729 C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Tanto el señor Jesús Ignacio Giraldo Ruiz como el señor Rodrigo de Jesús Molina Balbin solicitaron perjuicios morales, a los cuales la Sala no accederá al reconocimiento en tanto no se acreditó en el *sub examine*, que los actores hubieran sufrido una aflicción o congoja configurativa de un daño moral²⁷.

En cuanto a los perjuicios materiales causados con la disminución del número de pasajeros transportados por los vehículos que estaban afiliados a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, la Sala advierte que si bien se demostró la existencia de dicha disminución, no se acreditó en relación con los vehículos de los señores Giraldo Ruiz y Molina Balbin, cuál fue la proporción en que resultó afectado por esa reducción, situación que impide la cuantificación de los perjuicios que se le causaron.

Es por lo anterior que la Sala condenará en abstracto, para que mediante incidente dichos perjuicios sean liquidados. Los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin deberán adelantar el incidente de perjuicios ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, a fin de que se determine el monto a reconocer a su favor por el lucro cesante sufrido por la disminución de pasajeros que transportaban en los vehículos de su propiedad. En el trámite incidental se podrá nombrar un perito experto en materia de transporte, quien deberá calcular el lucro cesante que dejaron de percibir los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin 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) calculará el número de pasajeros diarios que se movilizaban en cada uno de los vehículos de los demandantes durante ese periodo de tiempo, con excepción del rodante de placas TIF-901, que entró en operación en marzo de 1995, esto es, luego del periodo a indemnizar. Para determinar el número de pasajeros diarios, el perito deberá contar con al menos dos certificaciones de empresas de transporte que operaban en la ciudad de Medellín para la época de los hechos, en rutas iguales o similares a las que el demandante se movilizaba; iii) establecerá la reducción en el

²⁷ En lo que concierne al dolor moral que se pueda generar por la pérdida de bienes materiales ver. Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia de 16 de agosto de 2001, M.P. Ricardo Hoyos Duque, exp. 13772.

número de pasajeros diarios movilizados durante el periodo a indemnizar, teniendo en cuenta la certificación expedida por la empresa COOPETRANSA sobre la reducción en general de pasajeros movilizados y visible en folios 367 a 368 del Exp. 960411 y el porcentaje de disminución del 47% de que trata la certificación visible en folios 93-95, Exp. 960411, aplicados a cada vehículo de los actores Rodrigo de Jesús Molina Balbin y Jesús Ignacio Giraldo que se vio afectado con la reducción de pasajeros; iv) determinará el costo al cual ascendía el pasaje para la fecha del periodo a indemnizar; v) establecerá 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 y calculados en las ganancias diarias para el transporte de los pasajeros; vii) costos de afiliación a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA por cada vehículo automotor y viii) los exámenes, valoraciones e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos de las conclusiones y cálculos propios que efectúe el perito, con sujeción a los artículos 237 y 238 del Código de Procedimiento Civil.

Las sumas obtenidas por el perito se actualizarán hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación, según la fórmula utilizada en la jurisprudencia de esta Corporación²⁸ y en todo caso, la suma liquidada no podrá ser superior al valor de lo solicitado en la demanda.

7. COSTAS PROCESALES

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria y que hubiere sido vencida en el proceso, incidente o recurso. En el presente caso, la Sala no observa un comportamiento temerario de la parte demandada, razón por la cual no se le condenará en costas.

²⁸ Para ello se aplicará la fórmula reiteradamente establecida por la Sala, según la cual la renta histórica (Rh) es igual al factor de la renta actualizada (Ra) por la división del índice final de precios al consumidor (i. final) y el índice inicial (i. inicial): $Rh = Ra \cdot (i. final \div i. inicial)$.

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

FALLA

REVOCAR la sentencia del 10 de febrero de 2005 proferida por la Sala Segunda de Descongestión, Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Risaralda, Caldas y Chocó y, sentencia del 13 de agosto de 2004 proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que negaron las pretensiones de la demanda, en su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLARAR la falta de legitimación en la causa por activa del señor Alejo Ramírez Cuellar, conforme lo expuesto en este proveído.

SEGUNDO: DECLÁRASE patrimonialmente responsable al municipio de Medellín de los perjuicios causados a los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin, con ocasión de la reducción en el número de pasajeros que transportaban con sus vehículos de transporte público, como asociados 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.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNASE** al municipio de Medellín a pagar a los señores Jesús Ignacio Giraldo Ruiz y Rodrigo de Jesús Molina Balbin 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.

CUARTO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda, incluidas las presentadas por la señora Aura Elena Molina Balbin, conforme las razones de esta providencia.

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

SEXTO: Sin condena en costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidente de la subsección

RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO
Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado