

848

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA (Subsección B)

Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil doce (2012)

Radicado: 05001232400019960050201 (22294)

Actor: MARÍA LILIA LÓPEZ GALLEGO

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Referencia: Acción de Reparación Directa

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por la Sala Décima de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el 15 de junio de 2001, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda. La sentencia recurrida será revocada.

I. ANTECEDENTES

1. Las pretensiones

Mediante escrito presentado el 21 de marzo de 1996, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la señora María Lilia López Gallego formuló demanda en contra del municipio de Medellín¹, con el fin de que se le indemnizaran los perjuicios que sufrió como consecuencia de la “...disminución en la movilización de pasajeros diarios en el vehículo de transporte público” de su propiedad “...afiliado a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. “COOPETRANSA” durante los años 1993, 1994, 1995 y 1996.

Como indemnización solicitó: (i) a título de perjuicios morales, la suma equivalente a 1000 gramos de oro; (ii) por perjuicios materiales “...la suma de

¹ La Nación Ministerio de Transporte fue demandada, sin embargo mediante auto de 13 de septiembre de 1999, el a-quo admitió el desistimiento que presentó la parte actora en relación con las pretensiones formuladas en su contra.

05001232400019960050201 (22294)

\$26.000,00 diarios en el año 1993 (equivalentes a 200 pasajeros a razón de \$130,00 cada uno); \$37.500,00 diarios para el año 1994 (equivalentes a 250 pasajeros a \$150,00 c/u); \$54.000,00 diarios por el año 1995 (equivalentes a 300 pasajeros a \$180,00 c/u); y \$70.000,00 diarios (equivalentes a 350 pasajeros a \$200,00 c/u), dejados de movilizar por el año 1996 y siguientes, por el vehículo afiliado”, monto que en la estimación razonada de la cuantía ascendía a \$48.250.000. De igual forma pidió “...el lucro cesante, consistente en los intereses comerciales dejados de percibir sobre el valor de las sumas de dinero mencionadas (...) y hasta cuando el pago se efectúe” y las demás sumas de dinero que resulten probadas a lo largo del proceso.

2. Fundamentos de hecho

2.1 Las pretensiones formuladas tuvieron como fundamento fáctico el siguiente:

- Que la demandante es propietaria del vehículo de placas TAE-758 afiliado a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, persona jurídica de derecho privado con domicilio en el municipio de Medellín y cuyo objeto es “...organizar la prestación del servicio de transporte de pasajeros y de carga, tanto urbano como intermunicipal, e interdepartamental en vehículos de propiedad de la Cooperativa y/o de sus asociados”.
- Que el vehículo afiliado cubre las rutas 059 para los barrios Granizal-San Pablo-Nuevo Horizonte, 060 para Santo Domingo Savio-Terminal, 065 para Manrique-Pomar-carrera 41 y 069 para San José-Jardín, las cuales fueron adjudicadas por la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, adjudicación que fue renovada por 10 años, mediante Resolución 131 de 29 de abril de 1993 proferida por dicha secretaría y concedida para operar en el perímetro urbano, modalidad de pasajeros: en forma de contratación colectiva; con nivel de servicio ordinario y con vehículos tales como: buses, busetas y microbuses.

05001232400019960050201 (22294)

- Que esas rutas atendidas por el vehículo de propiedad de la parte actora “...fueron objeto de invasión, usurpación o utilización y explotación por parte de vehículos extraños a COOPETRANSA, no afiliados a ella y correspondiente a un grupo de ‘transportadores llamados informales’”, incluso a través de amenazas contra sus bienes y su vida, lo que le ha impedido la prestación del servicio en forma normal y adecuada ocasionándole una lesión a sus intereses.
- Que esta situación ha sido reiteradamente denunciada ante la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, dependencia directa de la Alcaldía de Medellín, con el fin de lograr su intervención para obligar a esos transportadores a abandonar dichas rutas, lo que derivó en la expedición de la Resolución 064 de 1994, notificada a COOPETRANSA el 24 de marzo de ese año “...por medio de la cual se ordenó que los ‘transportadores informales’ fueran desalojados de los paraderos, terminales y rutas legalmente asignadas a COOPETRANSA y sus afiliados”.
- Que a pesar de haberse ordenado la realización de operativos tendientes al cumplimiento de la Resolución 064 de 1994, la Secretaría de Transportes y Tránsito del ente territorial demandado no ha ejercido o efectuado los controles necesarios para el cabal cumplimiento de la decisión adoptada, circunstancia que implica el incumplimiento del Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal (Decreto 1787 de 1990), el cual establece que “...corresponde al municipio de Medellín la organización, control y vigilancia de la actividad transportadora en el territorio de su respectiva jurisdicción”, estatuto que establece además las sanciones a quienes presten el servicio público de transporte sin autorización.
- Que la “...situación de desgüeño administrativo en el municipio de Medellín es de tal magnitud que “para el cabal cumplimiento de las necesidades de la Secretaría de Tránsito de Medellín se requieren 500 guardas más”” y que el mismo cuenta solo con 306 agentes como personal en servicio. Sostuvo, que la ausencia de personal es la razón para que los vehículos “informales” invadan las rutas, paraderos y terminales asignados a COOPETRANSA, lo que le impide dar cumplimiento a la Resolución 064 de 1994 y ejercer el control adecuado de la actividad transportadora, a pesar de las

05001232400019960050201 (22294)

múltiples solicitudes que se han elevado a la administración municipal en ese sentido.

3. La oposición de la entidad demandada

3.1 El municipio de Medellín negó algunos hechos y en relación con los demás reclamó su prueba. Se opuso a las súplicas de la demanda, con fundamento en que *"...el mal servicio de la empresa en veces por carencia total de transporte"* obliga a que la comunidad deba recurrir a los "informales" para satisfacer sus necesidades y que la Cooperativa Coopetransa, no se preocupa por mejorar las condiciones y la calidad del servicio, razón por la cual, si se ha disminuido el número de pasajeros transportados, tal circunstancia no es atribuible a una omisión imputable al municipio de Medellín.

Señaló que el número de pasajeros por vehículo no ha disminuido en 200, como quiera que de acuerdo con la documentación que reposa en la Secretaría *"...se demuestra que la movilización de pasajeros por vehículo no ha disminuido en una cifra tan alta y que el comportamiento de movilización de pasajeros no ha sufrido modificaciones en una cifra que permita destacarse"*.

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 (sic) demandante"*.

Resaltó que le *"...causa extrañeza el porqué la Cooperativa COOPETRANSA no ha solicitado ampliación del horario de servicio, con lo cual estaría aumentando posibilidades de buen servicio, y por ende mejorando las calidades y condiciones de oferta"* y *"...no haya solicitado la ampliación del recorrido o plan de rodamiento, hacia la periferia a pesar de las sugerencias de la Administración, a las cuales ha respondido negativamente"*.

Recalcó que la Secretaría concedió a dicha cooperativa el servicio directo para las rutas 059, 060 y 065 a través de la Resolución 132 de 1993, acción con la cual se

05001232400019960050201 (22294)

contrarresta la fuerza del transporte "informal" *"...al favorecer y facilitar la actividad de los transportadores legalmente reconocidos"* y que la concesión de dichas rutas es una muestra de la preocupación y de las actividades encaminadas a mejorar el servicio público de transporte. Además, aseguró que la División de Control, dependencia de la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, ha efectuado operativos y ha sancionado a conductores de transporte "informal", incluso presentándose agresiones físicas en contra de los agentes.

Afirmó que a través de la Secretaría de Tránsito, no solo se han realizado operativos tendientes al control del tráfico "informal", sino que además se ha movilizado al sector de los transportadores, para que con fundamento en el Decreto Municipal 1140 de 1995 y con fundamento en el estudio de las empresas legalmente constituidas se organicen y así se incremente la capacidad transportadora, para efectos de que se mejore la calidad del servicio en las zonas de mayor densidad poblacional.

Reiteró que el cumplimiento por parte de la Cooperativa *"...no ha sido el más eficiente, ya que de acuerdo con aforos y porcentajes de rendimientos las muestras indican que en horas nocturnas el rendimiento es menor al cincuenta por ciento (50%), frecuencia que no es tolerable, lo que influye en gran medida para que los usuarios tengan que buscar otro medio de transporte (informal), para satisfacer su necesidad"*.

Concluyó que si bien ha realizado ingentes esfuerzos para la disminución del transporte "informal", el mismo *"...es una realidad de la cual no se sustrae ningún pueblo o ciudad en el mundo hasta donde se conoce, y tampoco este fenómeno es extraño"* al municipio de Medellín *"...donde la oferta formal no llena los requerimientos de la comunidad en todos los sectores"*.

4. La sentencia recurrida

El Tribunal *a-quo* negó las pretensiones de la demanda, al considerar que de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, no se demostró la

omisión imputada al municipio de Medellín, el cual por el contrario, trató de resolver el problema de la informalidad del transporte imponiendo sanciones y ofreciendo fórmulas para evitar la competencia desleal, razón por la cual no se estructuraron los elementos primordiales de la responsabilidad de Estado.

5. Lo que se pretende con la apelación

La parte actora solicitó que la sentencia de primera instancia fuera revocada. Afirmó que en el proceso, de la prueba testimonial y la documental recaudada, se tiene probado el aumento de la informalidad en la prestación del servicio de transporte por la falta de control de las autoridades, circunstancias que han generado perjuicios que deben ser indemnizados.

Reiteró que con la acción instaurada se pretende obtener la indemnización de los perjuicios causados con la inaplicación de la Resolución 064 de 1994 de la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín *"...en la cual se ordenó a la División de Control la realización de los operativos tendientes a hacer cesar la perturbación e interferencia con los servicios de Coopetransa desalojando de sus terminales y rutas los vehículos informales"*, situación a pesar de la cual, por la omisión en el cumplimiento de esta obligación, han proliferado en las rutas 059, 060, 065 y 069 asignadas a esa cooperativa los automotores no autorizados para prestar el servicio de transporte, generándose una disminución en la movilización de pasajeros en el vehículo de propiedad de la actora afiliado a Coopetransa.

6. Actuación en segunda instancia

Durante el término de traslado para alegar, el ente territorial demandado manifestó que la sentencia de primera instancia debía ser confirmada, en tanto que la parte actora no realizó esfuerzo probatorio para acreditar el incumplimiento de la obligación contenida en la Resolución 064 de 1994 y por el contrario en el expediente obra prueba de los operativos adelantados por las autoridades respectivas para efectos de controlar el transporte denominado

“informal” y de las dificultades que los guardas han tenido que enfrentar al momento en que adelantaron tales operativos.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Corporación es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado, dado que para el momento en el cual se propuso el recurso de apelación, la cuantía de la demanda alcanzaba aquélla exigida para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa, tuviera alzada ante esta Corporación (Decreto 597 de 1988)².

2. Cuestión procesal previa

2.1. La procedencia de la acción de reparación directa

2.1.1. Precisa la Sala que la acción de reparación directa es la acción procedente para reclamar la indemnización de los perjuicios solicitados en la demanda, por las razones que pasan a exponerse.

2.1.2. Se afirma en la demanda que el municipio de Medellín es responsable por la omisión de la administración de dar cumplimiento a la Resolución 064 de 1994 proferida por la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, en la que se ordenó el desalojo de los transportadores “informales” de los paraderos, terminales y rutas n.º 059, 060, 065 y 069 asignadas a la Cooperativa de Transportes de Santa Rosa (COOPETRANSA), lo que le ha ocasionado perjuicios a la señora María Lilia López Gallego, por la disminución en la

² La cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa en el año de 1996 y cuyo recurso se hubiera propuesto antes de la vigencia de la Ley 446 de 1998 (28 de abril de 2005), tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación era de \$13.460.000 y la mayor de las pretensiones de la demanda con la cual se inició este proceso asciende a la suma \$48.250.000, solicitados como perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante en favor del demandante.

movilización diaria de pasajeros en el vehículo de su propiedad, durante los años 1993, 1994, 1995, 1996.

2.1.3 La acción de reparación directa es la idónea para obtener la indemnización de los perjuicios causados con una omisión de la administración, conforme lo establecía, desde la fecha de presentación de la demanda, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, por cuya virtud: *“La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos”*, pero siempre que esa omisión sea directamente la fuente del daño por el cual se reclama indemnización. En aquellos eventos en los cuales el daño tiene su génesis en un acto administrativo ilegal, la acción procedente será la de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

Concluye la Sala que la demandante escogió debidamente la acción para reclamar la indemnización, comoquiera que la fuente del daño alegado en la demanda no es el acto administrativo mismo, esto es la Resolución 064 de 1994 proferida por la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, sino la omisión en que incurrió el municipio de Medellín, de dar cumplimiento a los deberes consagrados en dicho acto administrativo con lo que afirma la actora se le causaron unos perjuicios consistentes en la disminución del número de pasajeros transportados en el vehículo de su propiedad.

2.2. Caducidad

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

La caducidad busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso. Por esta razón, la efectividad del derecho sustancial que se busca con su ejercicio puede verse afectada.

La doctrina ha desarrollado las características propias de esta figura para intentar delimitarla y diferenciarla de la prescripción extintiva de corto plazo. La caducidad a diferencia de la prescripción, no admite suspensión salvo la excepción que se da con ocasión de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, consagrada en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001. Tampoco admite renuncia y de encontrarse probada debe ser declarada de oficio por el juez.

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

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

A este respecto la Sala expuso el siguiente criterio:

“...en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que éstos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”³ (subrayas fuera de texto).

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

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

3. La responsabilidad de la entidad demandada

En el *sub lite*, la Sala accederá parcialmente a las súplicas de la demandada, dado que el acervo probatorio recaudado permite imputar al municipio de Medellín el daño por el cual se reclama indemnización.

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia de 16 de agosto de 2001, M.P. Ricardo Hoyos Duque, exp. 13772.

Se precisa que para a llegar a esta conclusión, se tendrán en cuenta las pruebas documentales que obran en copia auténtica y que fueron aportadas por las partes o solicitadas y decretadas por el *a quo* y los testimonios recibidos en el trámite de la primera instancia.

Así mismo, se tendrán en cuenta los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros que obran en el expediente, comoquiera que si bien el contenido de los mismos en ocasiones es discutido por la entidad demandada, lo cierto es que su ratificación no fue solicitada por la parte contra quien se oponen, como expresamente lo exige el artículo 277 del Código de Procedimiento Civil, modificado por la Ley 794 de 2003⁴, razón por la cual su contenido debe ser valorado por la Sala.

Conviene aclarar, que en el proceso obran las actas de varios testimonios (fls 126 a 171 c 1) cuya práctica se adelantó en los procesos números 960.409, 960.413, 960.420, 960.430 y 960.505 tramitados en el Tribunal Administrativo de Antioquia, los cuales fueron allegados por la parte demandada, quién solicitó su incorporación al proceso durante la diligencia que se llevó a cabo el 19 de mayo de 1998. Tales testimonios no serán valorados por la Sala, en la medida en que no fueron ratificados en este proceso, ni su traslado fue solicitado por la parte actora, en contra de quien se oponen⁵.

En efecto, la parte actora no pidió en la demanda el traslado de dichos testimonios y en los procesos primigenios no era parte, por tanto tales pruebas no fueron practicadas con su audiencia. Ahora bien, obra memorial (fls 124 a 125 c 1), mediante el cual la parte demandada allegó las copias auténticas de las actas que contienen los testimonios respectivos, en el que señaló que "*es nuestra*

⁴ El numeral segundo del art. 277 del Código de Procedimiento Civil, modificado por la Ley 794 de 2003 establece que "*2. Los documentos de contenido declarativo, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación.*"

⁵ En relación con la validez de la prueba trasladada, consultar la sentencia proferida por esta Sala el 14 de octubre de 2011, exp 21724, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

intención, de común acuerdo y como apoderados en el proceso de la referencia, solicitar el traslado de los testimonio tomados en otros procesos, donde igualmente somos apoderados”, sin embargo dicho memorial solo se encuentra suscrito por el apoderado del ente territorial demandado, sin que obre constancia expresa de que tal fue el acuerdo de las partes, razón por la cual no se tiene acreditado que las partes de común acuerdo solicitaran su incorporación al proceso.

Así compuesto el acervo probatorio, la Sala analizará los elementos de la responsabilidad del estado de la siguiente manera:

3.1. El daño reclamado en la demanda

3.1.1. La señora María Lilia López Gallego, es propietario del vehículo buseta marca Mercuri, de placas TAE 758 (TA 5758 placa antigua), según se constata con la copia auténtica de la licencia de tránsito n.º 3751045 de dicho vehículo (fl 2 c 1).

3.1.2. Mediante resolución 132 de 1993 proferida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, se autorizó a la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda COOPETRANSA, para que prestara el servicio en las rutas: 059 para los barrios Granizal-San Pablo-Nuevo Horizonte, 060 para Santo Domingo Savio-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 Savio-Terminal y 065 y Manrique-Pomar-carrera 41, servidas por la Cooperativa de Transportes de Santa Rosa Ltda. ‘COOPETRANSA’” (fl 6 a 7 c 2).

3.1.3. La señora María Lilia López Gallego, es asociada de la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda COOPETRANSA y el vehículo TAE 758 de su propiedad presta el servicio en las rutas 059, 060, 065 y 069. Así se acreditó con la certificación expedida por dicha cooperativa (fl 94 c 1).

05001232400019960050201 (22294)

“EL SUSCRITO GERENTE DE LA COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE SANTA ROSA LTDA
ROSA LTDA
“COOPETRANSA

HACE CONSTAR QUE:

“La señora María Lilia López Gallego identificada con cédula No. 21.265.673 es asociada de esta cooperativa desde el 21 de febrero de 1984 con los siguientes vehículos:

“PROPIETARIO	ADMINISTRADOR	INICIO DE OPERACIÓN	RUTAS
TAE 758		9 mar-81	059, 060, 065, 069

3.1.4. Que en las mencionadas rutas se presentó una disminución en el número de población transportada durante los años 1993 a 1996, circunstancia que afectó la capacidad de producción de los vehículos afiliados a COOPETRANSA, dentro de los cuales se encuentra el de la demandante, que prestaba sus servicios de transporte en dichas rutas, según se acreditó con la certificación allegada al proceso y expedida por la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda en la que se indicó lo siguiente:

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

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

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

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

“Nota: Las rutas operan con un promedio de 18 buses y 14 microbuses, los cuales movilizan un promedio de 350 a 400 pasajeros y en este momento se están movilizandó sólo 250 pasajeros por vehículo” (fl 296 c 1).

La Sala precisa que dicho documento emanado de un tercero tiene valor probatorio en el proceso en los términos ya expuestos, toda vez que no fue

05001232400019960050201 (22294)

solicitada su ratificación por la entidad demandada y con el mismo se acredita la reducción del número de pasajeros por año en cada ruta. Se precisa que si bien en dicho documento no se especifica si tal reducción es por cada vehículo afiliado o por la totalidad de los mismos, lo cual no permite estimar el número de pasajeros que dejó de transportar la demandante, sí demuestra el hecho concreto consistente en que se presentó una reducción de la población que utilizaba el servicio en los itinerarios en los cuales el automotor de la señora López Gallego prestaba el servicio, situación que sin duda la afectó y que se constituye precisamente en el daño reclamado en la demanda.

Se aclara que frente al contenido de dicho documento, la Sala solo tendrá en cuenta los daños que con el mismo se acreditan a partir del 21 de marzo de 1994, toda vez que como se indicó, frente a los demás que se configuraron en fecha anterior, la demanda no fue presentada en tiempo y por ende operó la caducidad.

3.2. La imputación del daño al Estado

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

En relación con este tema, conviene precisar que se encuentra codificada en precisos mandatos constitucionales. En efecto, el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución señala que "*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*" y el artículo 90 de la Constitución Política establece "*El Estado*

05001232400019960050201 (22294)

responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (resalta la Sala).

De acuerdo con los mandatos constitucionales enunciados, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario⁶ sino además responsabilidad institucional, circunstancia que pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos⁷.

La doctrina distingue las omisiones en sentido laxo y las omisiones en sentido estricto, para considerar que las primeras están referidas al incumplimiento de los deberes de cuidado necesarios para prevenir un evento, de por sí previsible y evitable, cuando se ejerce una actividad. De este tipo serían, por ejemplo, las relacionadas con la falta de señalización de obstáculos que en la actividad de la construcción se dejan sobre una vía⁸; en tanto que las segundas están relacionadas con el incumplimiento de una actuación a la cual se hallaba obligado el demandado, es decir, la omisión de una actuación que estaba en el deber de ejecutar y que podía impedir la ocurrencia de un hecho dañoso. El caso típico sería el del incumplimiento del deber de protección que el Estado debe brindar a

⁶ El artículo 6 de la Constitución Política establece: “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...”

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

⁸ Por ejemplo, Guido Alpa. *Nuevo Tratado de la Responsabilidad Civil*. Lima, Juristas Editores, 2006, págs. 346 y ss., señala que en este tipo de eventos, “en realidad, no se trata de una ‘omisión’ sino del ejercicio de una actividad sin la adopción de las oportunas medidas de seguridad”.

las personas, que de haberse cumplido hubiera podido impedir la ocurrencia del hecho dañoso.

Ha considerado la Sala que en los eventos de responsabilidad del Estado por omisión, para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios⁹; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño¹⁰.

A propósito del vínculo causal entre la omisión y el daño, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión¹¹.

3.2.2. En el *sub lite*, en relación con la omisión imputada a la entidad demandada y según la conformación del acervo probatorio recaudado en este proceso, se tiene acreditó lo siguiente:

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 23 de mayo de 1994, exp: 7616, M.P. Carlos Betancourt Jaramillo.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de septiembre de 2002, exp: 14.122, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

¹¹ "...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.

3.2.2.1. En la ciudad de Medellín, se presentó la proliferación de una serie de vehículos particulares y de servicio público sin afiliación a una empresa con la licencia respectiva, dedicados a la prestación del servicio de transporte público, fenómeno al que se la ha conocido como transporte “informal”. Así se acreditó con:

- Copia auténtica del decreto 1140 de 7 de septiembre de 1995, proferido por el Alcalde de Medellín mediante el cual se “*derogó el Decreto n.º 1020 de septiembre de 1993, y en su defecto se dictan otras medidas de organización y control a la actividad transportadora*”, en el cual se reconoció lo siguiente:

“Que en estudios realizados en agosto de 1995 por el Departamento de Planeación y Desarrollo, adscrito a la División Técnica y Operativa de la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, se detectó que existe una proliferación de vehículos de servicio particular de modelo reciente, destinados exclusivamente a la prestación del servicio público colectivo informal...” (fl 1 a 3 c 2).

- Copia auténtica del documento privado emanado de tercero, en este caso la Asociación Pro-Desarrollo e Integración Cultural Popular – APICP, de 2 de agosto de 1995, mediante la cual se informó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín lo siguiente:

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

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

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

05001232400019960050201 (22294)

- Testimonio del señor Jesús Sánchez Jaramillo quien cumplía las funciones de despachador de la empresa Coopetransa:

“En el año 93 podían haber empezado a laborar 10 o 20 carros informales a la fecha puede haber 120 vehículos informales par las diferentes rutas debido a que ya poseen micros ejemplo Cootranscol poseen (sic) 50 micros informales para 059 25 micros actualmente, para la ruta 069 20 taxis para la ruta 065 15 informales y para cubrir la 060 desde la lavandería Santo Domingo Sabio por la noche en las horas pico unos 25 vehículos” (fl 180 a 190 c 1).

En este mismo sentido obra la declaración del señor Iván de Jesús Blandón (fl 178 a 179 c 1) también despachador de la mencionada empresa, quien por tal razón tenía conocimiento de la existencia del fenómeno del transporte “informal” el cual afectaba varias de las rutas asignadas a dicha empresa.

3.2.2.2 La prestación del servicio de transporte “informal” afectó las rutas en las que se le concedió la licencia a la empresa Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda COOPETRANSA, razón por la cual dicha cooperativa dirigió varias comunicaciones a la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad, entre el 30 de agosto de 1993 y el 24 de febrero de 1994, con el propósito de que se tomaran los correctivos necesarios para evitar el impacto que dicha actividad generaba. Así se acreditó con las siguientes pruebas:

- Copia auténtica del documento privado emanado de tercero, en este caso la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda COOPETRANSA y dirigido a la Secretaria de Transporte y Tránsito de Medellín, en el que se señaló lo siguiente:

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

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

“Comunicación del 19 de abril de 1993

05001232400019960050201 (22294)

“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...” (fl 95 a 96 c 1).

- Testimonio de los señores Iván de Jesús Blandón ya referido por la Sala, en el cual se indicó lo siguiente:

“PREGUNTADO: usted como despachador de Coopetransa que le consta sobre las rutas 056, 060, 065 y 069 si sabe o no a quien se le ha asignado y si ha habido o no problemas con respecto de estas rutas: CONTESTÓ: Estas rutas son asignadas a Coopetransa y se ven afectadas directamente por el servicio informal a que actualmente están sometidas perjudicando económicamente a la empresa Coopetransa. PREGUNTADO: En que ha consistido lo del servicio informal de que usted habla. CONTESTÓ: En todos aquellos vehículos que ilegalmente han penetrado a prestar un servicio ilegal penetrando dentro del mismo perímetro urbano que le corresponde a Coopetransa sin ninguna legalidad. PREGUNTADO Explique concretamente como ha sido la penetración en que forma si es todo el día o a determinadas horas, como es, CONTESTÓ La penetración de dicho servicio informal se presenta durante todo el día para las rutas 060, 059, y anexando taxis que prestan servicio colectivo después de las cuatro y media de [la] tarde hasta las diez de la noche...PREGUNTADO: Que perjuicios causa estos vehículos Informales a los carros afiliados a Coopetransa. Los perjuicios son netamente económicos ya que se ha detectado la gran baja de número de pasajeros que suben a los buses” (fl 178 a 179 c 1).

En ese mismo sentido el señor Jesús Sánchez Jaramillo, en declaración ya analizada por la Sala, afirmó que la presencia del transporte “informal” en las rutas asignadas a Coopetransa, ha disminuido la cantidad de pasajeros transportados por los vehículos afiliados a dicha empresa.

13

En relación con el mérito probatorio de los testimonios referidos, conviene precisar que los mismos aportan credibilidad a la Sala, en tanto que se trata de personas vinculadas al sector del transporte y por ende tienen conocimiento de las circunstancias en las cuales desarrolló la actividad informal y de los efectos que la misma generó sobre las empresas legalmente constituidas para prestar el servicio.

3.2.2.3. La secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, durante los meses de septiembre de 1994 a marzo de 1996, impuso sanciones por el hecho de utilizar vehículos particulares y públicos no afiliados a una empresa con licencia, para prestar servicio diferente al autorizado, esto es de servicio público de transporte. Así se acreditó con:

- Copia auténtica de la estadística sobre los informes realizados por contravenciones de tránsito durante el periodo transcurrido entre los meses de septiembre de 1994 y marzo de 1996 (fls 95 a 177 c 2), de la cual se extracta el siguiente número de informes que corresponden a la sanción impuesta al transporte "informal" por el uso de vehículos para servicios no autorizados.

Año	Mes	Número de informes ¹²
1994	Septiembre	2
	Octubre	1
	Noviembre	1
	Diciembre	8
1995	Febrero	2
	Marzo	11
	Abril	3
	Junio	4
	Julio	3
	Agosto	69
	Septiembre	78
	Octubre	75
	Noviembre	56

¹² En dicho informe se hace referencia a la sanción impuesta codificada con el número 087 y que corresponde a la prestación de servicio no autorizado, la cual fue impuesta a los ciudadanos que se dedicaban al transporte informal en los años relacionados en la tabla.

	Diciembre	103
1996	Enero	51
	Febrero	84
	Marzo	70
TOTAL		621

- Comparendo n.º 1058141 impuesto al señor Nelson Puerta el 30 de agosto de 1995, por conducir el vehículo particular de placas TBC 802, orden de retención y de posterior entrega del vehículo por este hecho (fls 38 a 39 c 2).
- Comparendo n.º 953239 impuesto al señor Franklin Ferley Andrade el 12 de septiembre de 1995, por conducir el vehículo particular de placas TBB 642 orden de retención y de posterior entrega del vehículo por este hecho (fls 55 c 2).
- Comparendo n.º 915544 impuesto al señor Manuel Salvador Pulgarín Arboleda el 19 de octubre de 1995, por conducir el vehículo particular de placas RCS 149 orden de retención y de posterior entrega del vehículo por este hecho (fls 52 a 54 c 2).
- Comparendo n.º 1058141 impuesto al señor Nelson Alberto Puerta el 25 de octubre de 1995, por conducir el vehículo particular de placas TBC 802 orden de retención y de posterior entrega del vehículo por este hecho (fls 56 c 2).
- Comparendo número 859523 impuesto al señor Jovanny Salazar el 2 de noviembre de 1995, por conducir vehículo de placas LKD 018 prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 87 a 89 c 2).
- Comparendo número 1080096 impuesto al señor Juan B. Castañeda el 9 de noviembre de 1995, por conducir vehículo de placas TNJ 697 prestando servicio público de transporte afiliado a la empresa "informal" Cootranscol y sanción por

05001232400019960050201 (22294)

el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 66 a 68 c 2).

- Comparendo número 1023564 impuesto al señor Jaime Henao el 9 de noviembre de 1995, por conducir vehículo de placas OME 473 prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 75 a 77 c 2).

- Comparendo número 997419 impuesto al señor Dayro Zapata Franco el 11 de diciembre de 1995, por conducir vehículo de placas KCF 874 prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 84 a 86 c 2).

- Comparendo número 1026463 impuesto al señor Oswaldo Álvarez el 15 de diciembre de 1995, por conducir vehículo de placas LDG 605 prestando servicio público de transporte afiliado a una empresa "informal" y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 69 a 71 c 2).

- Comparendo n.º 381839 impuesto al señor Javier de Jesús Suárez López el 1 de enero de 1996, por conducir el vehículo particular de placas LXB 671 orden de retención y de posterior entrega del vehículo por este hecho (fls 46 a 47 c 2).

- Comparendo número 822668 impuesto al señor Luis Fernando Hincapie el 17 de enero de 1996, por conducir vehículo de placas LMV 789 prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 81 a 83 c 2).

05001232400019960050201 (22294)

- Comparendo número 926052 impuesto al señor Luis Zapata el 18 de enero de 1996, por conducir vehículo particular prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 57 a 59 c 2).
- Comparendo número 926064 impuesto al señor Jorge Restrepo el 22 de enero de 1996, por conducir vehículo de placas LDI 347 prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 78 a 81 c 2).
- Comparendo n.º 940506 impuesto al señor Elkin Rodríguez Arango el 24 de enero de 1996, por conducir el vehículo particular de placas IHI 382 orden de retención y de entrega del vehículo con el cual trabajaba para la empresa "informal" de transporte denominada la Ceja (fls 48 a 49 c 2).
- Comparendo número 932297 impuesto al señor Carlos Álvarez García el 1 de febrero de 1996, por conducir vehículo particular prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 63 a 65 c 2).
- Comparendo número (ilegible) impuesto al señor Miguel Berrio el 12 de febrero de 1996, por conducir vehículo particular prestando servicio público de transporte y sanción por el incumplimiento de la orden de hacerse presente en la secretaría de tránsito una vez impuesta la mencionada infracción (fl 61 a 62 c 2).
- Fallo de tutela proferido por Juzgado Décimo Noveno Penal del Circuito de Medellín, el catorce de mayo de 1996, en el cual se negó el amparo al representante legal de una empresa sin licencia para la prestación del servicio de transporte, quien argumentaba la vulneración del derecho al trabajo por la acción de guardas de tránsito municipales, encaminada a sancionar a aquellos que ejercen de forma ilegal la actividad de transporte de pasajeros, en el que se

05001232400019960050201 (22294)

concluyó que dicha actividad de control resultaba legítima, por tratarse del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para tal efecto (fl 9 a 2 c 2).

- Oficio de 20 de junio de 1995, el cual indica que en el sector de Quinta Linda, se impusieron 14 sanciones por prestación de servicio diferente al autorizado, (fl 148 c 2).

- Oficio de 21 de julio de 1995, suscrito por director de División y Control a la Directora de la División Técnica y Operativa de la Secretaría de Tránsito Municipal, en el cual se señala, con sus respectivas placas, los vehículos que han sido utilizados para la prestación del servicio informal y en contra de los cuales se ha procedido por esta infracción de tránsito (fl 153 c 2).

Conviene precisar que sobre este aspecto, obran las declaraciones de los señores Jesús Sánchez Jaramillo e Iván de Jesús Blandón, ya referidas por la Sala, quienes afirman que las autoridades no adelantaron los controles sobre el transporte informal, afirmaciones que carecen de sustento, toda vez que la estadística a la que se ha hecho referencia demuestra que al menos en el tiempo transcurrido entre septiembre de 1994 y marzo de 1996 la entidad ha realizado controles sobre dicha actividad y ha sancionado a los conductores que la desarrollan.

3.2.2.4. Dentro de dichos controles, la Secretaría de Tránsito y Transporte sancionó también a los conductores de los vehículos que afectaban las rutas asignadas a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., "COOPETRANSA". Así se acreditó con la copia de la estadística sobre los informes que levantaron las autoridades de tránsito durante los meses de septiembre de 1994 a marzo de 1996, al cual se hizo ya referencia.

En efecto, sobre esta prueba conviene precisar que en los datos correspondientes a los meses de octubre de 1995 a marzo de 1996, de conformidad con la mencionada estadística, se identificó a la empresa infractora, estableciéndose de

05001232400019960050201 (22294)

esta manera que las autoridades de tránsito levantaron al menos 68 informes tendientes a evitar el transporte "informal" que prestaban los vehículos afiliados asociados a Cotranscol, empresa que se afirma en la demanda ha invadido las rutas a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA".

3.2.2.5. Durante los operativos que se adelantaron con el propósito de controlar el transporte "informal", se presentaron enfrentamientos entre los conductores de los vehículos que ejercieron tal actividad y las autoridades de tránsito, según dan cuenta los siguientes informes:

- Informe del agente Raúl Ancizar Ossa Coordinador Móvil, el 7 de septiembre de 1995, en el cual manifestó que el guarda de tránsito William Márquez tuvo un altercado cuando intentó imponer la sanción respectiva a un conductor de un vehículo de transporte "informal", guarda de tránsito que fue víctima de agresiones tanto verbales como físicas (fl 92 c 2).

-Informe del agente de policía Rosemberg Ríos Aguirre, de 12 de septiembre de 1995, quien en esa fecha procedió a inmovilizar un vehículo por servicio diferente (transporte público) y quien afirma fue objeto de agresiones por parte del conductor de dicho automotor a quien impuso el comparendo número 953233 (fl 90 a 91 c 2).

3.2.2.6. Para el 8 de mayo de 1995, la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda COOPETRANSA, no garantizaba el servicio de transporte en las horas de la noche en las rutas asignadas. Así se demostró con el oficio de dicha fecha en el cual el Jefe de la Sección de Transportes informó a la Directora de la División Técnica de la Secretaría de Tránsito y Transporte lo siguiente:

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

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

05001232400019960050201 (22294)

“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” (fl 23 c 1)

Anexo a dicho oficio, se señala el porcentaje de reducción en la prestación del servicio por parte de todas la empresas con licencia, incluida aquella a la que se encontraba afiliado la demandante, junto con el número de buses necesarios para garantizar la prestación periódica y constante del servicio en cada ruta (fl 24 a 26 c 2).

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

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

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

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

“Le solicitamos muy comedidamente, adoptar los correctivos pertinentes con los señores conductores para que no se siga presentado el abandono del recorrido, pues por parte de esta Secretaría se procederá con los operativos del caso.” (fl 27 c 2).

3.2.2.8. Mediante petición de 10 de marzo de 1993, la acción comunal de los barrios Carambolas y Carpinelo, solicitó autorización a la Secretaría de Tránsito y Transporte para organizar “un servicio colectivo en carros campero (10 carros)” con el propósito de garantizar la posibilidad de movilización de los habitantes de tales

05001232400019960050201 (22294)

sectores ante la ausencia del servicio público de transporte (fl 29 c 2). Dicha Petición fue negada por el Secretario de Transporte de Medellín el 17 siguiente, con fundamento en que carecía de autonomía *“para autorizar a los vehículos particulares la prestación del servicio público colectivo, ya que Decreto 1787 de 1990...no contempla dicho servicio”* (fl 28 c 2).

3.3. Visto lo anterior, conviene precisar el alcance de la obligación impuesta a los distritos y municipios en relación con la inspección y vigilancia del transporte “informal”.

De conformidad con el Decreto 1787 de 1990, por el cual el Gobierno Nacional expidió el estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto, para el ejercicio de las funciones asignadas al Distrito de Bogotá y a los municipios por el Decreto 80 de 1987, son éstos últimos los encargados de la organización, el control y la vigilancia de la actividad transportadora en los territorios de sus respectivas jurisdicciones (artículos 1° y 3°).

Establece el artículo 8° que el citado servicio debe ser prestado por *“sociedades o cooperativas legalmente constituidas o por sociedades comerciales o cooperativas administradoras y operadoras de sistemas o subsistemas de transporte terrestre automotor, debidamente autorizadas, previo el lleno de los requisitos exigidos por el mismo estatuto”*. Dicha autorización o reconocimiento que hace la autoridad competente a una empresa para prestar el servicio de transporte público automotor se denomina licencia de funcionamiento, que supone, igualmente, el cumplimiento de algunos requisitos para su otorgamiento (artículos 17° y ss.).

Por su parte, el artículo 56° establece que *“el servicio de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto se puede prestar únicamente con vehículos que se encuentren debidamente homologados ante el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte”* INTRA y cada uno de dichos vehículos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos

05001232400019960050201 (22294)

68 y 69 debe contar con una tarjeta de operación, expedida por la autoridad municipal competente, que lo acredita como idóneo para prestar el servicio público de transporte bajo el control de una empresa o sociedad legalmente autorizada y el conductor del mismo deberá portarla en original, o en una fotocopia, para presentarla a la autoridad en caso necesario (artículo 74).

Frente al incumplimiento de las anteriores disposiciones, el artículo 111 establece que la persona que preste en un vehículo de servicio particular el servicio público de transporte municipal de pasajeros y/o mixto, será sancionada con multa equivalente a 20 salarios mínimos diarios vigentes. Así mismo el artículo 112 prevé una multa de 5 salarios mínimos mensuales vigentes para el propietario del vehículo de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto que preste el servicio municipal y no esté vinculado legalmente a una empresa de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto.

Particularmente para el caso del municipio de Medellín, la mencionada obligación relativa al control, vigilancia y organización del transporte de la ciudad, estaban contenidas ya en los acuerdos números 12 de 6 de septiembre de 1971 (fls 70 a 71 c 1) y 7 de 8 de marzo de 1988 (fls 72 a 91 c 1), expedidos por el Concejo Municipal, en los cuales se radicó su cumplimiento en la Secretaría de Transito y Transporte.

Conviene precisar sobre el alcance de esta obligación, 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 la misma es de medio, esto es que la prestación debida se satisface cuando el obligado dispone de los instrumentos que tiene a su alcance para la satisfacción del derecho respectivo, toda vez que dicho fenómeno por la magnitud y la forma en que se desenvolvía, dado el número de vehículos particulares y de transporte público no afiliados a cooperativas autorizadas que ejercían su actividad en las diferentes rutas, hacía materialmente imposible garantizar el resultado esperado, esto es que cesara en su totalidad la actividad ejercida desde la "informalidad". Así lo

reconoció la Sala en la sentencia de 21 de febrero de 2002¹³, en la cual se indicó lo siguiente:

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

3.4. En el *sub lite*, de conformidad con lo probado, la conducta de la entidad demandada frente a la obligación impuesta a los municipios y distritos en las normas citadas en relación con la organización del transporte de la ciudad y el control de la actividad considerada como “informal”, particularmente consagrada en el Decreto 1787 de 1990, puede analizarse en dos momentos así: (i) Desde el 21 de marzo de 1994 hasta el mes de agosto de 1994, tiempo durante el cual no se probó que la entidad demandada realizara gestiones encaminadas al control del transporte informal y (ii) desde septiembre de 1994, hasta el mes de marzo de 1996 (fecha de la presentación de la demanda).

Esta subsección, en reciente sentencia¹⁴ y en consideraciones que ahora se reiteran, se pronunció en relación con la responsabilidad del municipio de Medellín por el incumplimiento de la obligación de controlar el fenómeno del tráfico informal, en los periodos señalados. Las consideraciones fueron las siguientes:

“3.4.1. Un primer lapso, transcurrido entre el 21 de marzo de 1994, fecha que corresponde a los dos años anteriores a la presentación de la demanda y el mes de

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2002, M.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez, exp 12789.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B sentencia de 27 de octubre de 2011, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

05001232400019960050201 (22294)

agosto de 1994, tiempo durante el cual la entidad demandada no acreditó haber realizado ninguna gestión encaminada al control del transporte "informal".

"En efecto, durante este periodo de tiempo la entidad demandada solo acreditó haber expedido la resolución 065 de 15 de marzo de 1994, la cual se emitió como respuesta a las distintas comunicaciones enviadas por COOPETRANSA a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Medellín, en las cuales se pusieron de presente las consecuencias que generaba el transporte "informal" y cuya aplicación efectiva sólo se produjo a partir de los primeros días del mes de septiembre de ese año, instante en el cual, la entidad demandada demostró la imposición de las sanciones respectivas por el ejercicio de dicha actividad.

"En otras palabras, en el periodo señalado la entidad demandada únicamente acreditó la expedición de la resolución 064, sin que demostrara acción alguna adicional encaminada al cumplimiento de los deberes impuestos en la normatividad vigente sobre el transporte, omisión en el accionar que compromete la responsabilidad patrimonial del municipio de Medellín, comoquiera que corresponde al incumplimiento de una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico (imputación), y que debería ejecutarse a través de la imposición de sanciones, la cual resultaba fundamental para mitigar el impacto económico y social que en el transporte formal generaba dicho fenómeno (causalidad).

"En efecto, frente al fenómeno de la causalidad, conviene precisar que si bien no puede concluirse que con la acción de la administración se hubiese evitado en su totalidad la proliferación del tráfico "informal" en la ciudad, la obligación de medio impuesta en las normas citadas, generaba el deber de poner el aparato del Estado, dentro de los límites de las posibilidades, al servicio de buscar atenuar y solucionar el problema del tráfico "informal". De manera que lo que genera la responsabilidad patrimonial del Estado, no es el reproche por el hecho de que con la acción se hubiese conseguido el resultado esperado, ya que se reitera, evitar el fenómeno social de transporte "informal", resultaba una exigencia que superaba la capacidad de su acción, sino el no haber hecho lo que resultara pertinente para atenuar las consecuencias que dicha situación generaba.

"Resalta la Sala que no es que se esté desconociendo la realidad social y las posibilidades con las que cuenta el Estado, en este caso el ente territorial demandado, para apaciguar una conducta social que pareciera incontenible por la magnitud con la que se desarrolló, toda vez que la valoración de dicha conducta por parte de la Sala, como se indicó, resulta del análisis del contenido de una obligación de medio, la cual exige poner los instrumentos que sean necesarios para cumplir con la prestación debida así dicho resultado no se alcance y que en manera alguna puede entenderse satisfecha, cuando la entidad obligada no asumió conducta alguna encaminada a reducir el volumen del tráfico "informal" que en general afectaba a la ciudad y en particular a la cooperativa de la cual hacía parte del demandante y frente a la cual se reconoció la presencia concreta de ciudadanos que en vehículos particulares y de servicio público operaban sin la licencia respectiva y utilizaban las rutas y paraderos, asignados a la Cooperativa de Transportadores de Santa Rosa Ltda COOPETRANSA.

"Se recalca así mismo, que si bien en la causación del daño tuvo incidencia el hecho de tercero, no puede prohijarse la completa inactividad de la administración frente a un anómalo funcionamiento del transporte de la ciudad por la acción de ese tercero, toda vez que la entidad demandada se encontraba en obligación de utilizar todos los instrumentos que tuviera a su alcance para mitigar y tratar de

05001232400019960050201 (22294)

controlar las consecuencias que el transporte "informal" generaba sobre el tráfico de la ciudad.

"Es por lo anterior, que la circunstancia del transporte llamado "informal", en aquellos eventos en los cuales se presenta una total ausencia de actividad de la administración en el cumplimiento del deber legal que le fue impuesto, compromete su responsabilidad con fundamento en que: (1) ha quedado claramente establecida la omisión de la demandada en el cumplimiento de un deber legal cuyo observancia hubiere podido mitigar el impacto generado por dicho fenómeno con independencia de las causas de orden social y económico que dio origen a dicha actividad; (2) el otro coacusante, de quien se predica el hecho de un tercero no fue vinculado al proceso lo cual impide despachar condena en su contra, y (3) la solidaridad entre quienes concurren a la producción del daño, da lugar a que el demandado responda en un todo por las reclamaciones indemnizatorias, sin perjuicio de la repetición que puede adelantar contra el otro coacusante del daño.

"3.4.2. Un segundo periodo de tiempo que va desde el mes de septiembre de 1994, hasta el mes de marzo de 1996, fecha de presentación de la demandada¹⁵, lapso durante el cual la Sala considera que no le asiste responsabilidad a la entidad demandada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"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.

"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 (periodos 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

¹⁵ La demanda se presentó el 21 de marzo de 1996

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.”¹⁶

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

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

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

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp 14.443.

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 imputable 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 afiliados a COOPETRANSA, ocurrió en los años de 1995 y 1996.

“De conformidad con lo expuesto, durante el periodo de tiempo señalado, el ente demandado no es patrimonialmente responsable, comoquiera que se demostró que a través de sus agentes cumplió con el deber que le correspondía mediante la imposición de multas a los transportadores “informales” por el ejercicio de dicha actividad, dando cumplimiento a su deber de controlar el tráfico “informal”, sin que la imposibilidad de evitar la proliferación de este servicio le sea imputable, en tanto la magnitud con la cual el mismo se desenvolvía hacía materialmente imposible su control y la obtención de un resultado satisfactorio.

De conformidad con lo anterior, se condenará en este proceso a la entidad demandada, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por la Sala, por el periodo de tiempo que transcurrió entre el 21 de marzo de 1994, fecha que

05001232400019960050201 (22294)

corresponde a los dos años anteriores a la presentación de la demanda por haber operado la caducidad en relación con la posibilidad de reclamar los daños ocurridos con anterioridad a dicha fecha, según lo expuesto ya en esta providencia, y el mes de agosto de 1994 periodo en el cual se acreditó en el proceso que el municipio de Medellín no realizó ninguna conducta encaminada al control del tráfico informal.

4. Liquidación de perjuicios

4.1. Según se indicó, en el proceso se acreditó una disminución del número de pasajeros transportados por los vehículos que estaban afiliados a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda., COOPETRANSA, pero no se acreditó en relación con el vehículo de la señora María Lilia López Gallego cual fue la proporción en que resultó afectada por esa reducción, situación que impide la cuantificación de los perjuicios que se le causaron.

En efecto, sobre este aspecto solo obran los testimonios de los señores Jesús Sánchez Jaramillo e Iván de Jesús Blandón, quienes afirman que para el año 1993, "al menos" se presentó una reducción de 200 a 210 pasajeros y para el año en que rinden su declaración (1998) y de acuerdo al crecimiento de la población, se pudo presentar una baja de 400 a 450 pasajeros por vehículo. En relación con las conclusiones de los testigos, conviene señalar que además de ser cálculos que carecen de fundamento probatorio y no pasan de ser una mera apreciación subjetiva, las mismas no se refieren al periodo por el cual corresponde hacerse la indemnización según lo expuesto, razón por la cual, no pueden ser tenidas en cuenta para efectos de proceder a la liquidación de los perjuicios.

Es por lo anterior que la Sala condenará en abstracto, para que mediante incidente dichos perjuicios sean liquidados, con base en los siguientes parámetros:

- i) El periodo a indemnizar será desde el 21 de marzo de 1994 y hasta el 31 de agosto del mismo año, lapso durante el cual, de conformidad con las

- consideraciones precedentes, resulta comprometida la responsabilidad de la entidad demandada.
- ii) El número de pasajeros diarios que se movilizaban en el vehículo de la demandante, durante ese periodo de tiempo.
 - iii) La reducción en el número de pasajeros diarios movilizadas durante el periodo a indemnizar.
 - iv) El costo al cual ascendía el pasaje para la fecha del periodo a indemnizar.
 - v) La periodicidad con la que se prestaba el servicio, esto es, cuantos viajes al día realizaba, el horario y la ruta en la cual prestaba el servicio.
 - vi) Los costos de operación por concepto de mantenimiento del automotor, salarios, prestaciones y afiliación a la seguridad social del conductor.
 - vii) Costos de afiliación a la Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. COOPETRANSA.
 - viii) Las sumas obtenidas se actualizarán hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación.

4.2. La actora solicitó indemnización por los perjuicios morales con ocasión de *la angustia, la congoja y el sufrimiento como consecuencia de ver afectado su patrimonio económico*". El respecto, conviene precisar que si bien es cierto que la jurisprudencia¹⁷ acepta que la pérdida total o parcial de bienes materiales o la reducción de los activos del patrimonio puede causar aflicción, tristeza o congoja a su titular, también ha insistido en que la especial naturaleza del este perjuicio amerita su demostración, sin que resulte suficiente probar el derecho y la lesión del mismo. En este asunto, no obra prueba que demuestre ese sufrimiento en la demandante, razón por la cual se negarán las pretensiones encaminadas a que se reconozca dicho perjuicio.

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia de 13 de octubre de 1994, expediente 9206, C. P. Daniel Suárez Hernández.

05001232400019960050201 (22294)

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

FALLA

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

PRIMERO: DECLÁRASE patrimonialmente responsable al municipio de **MEDELLÍN** de los perjuicios causados a la señora María Lilia López Gallego, con ocasión de la reducción en el número de pasajeros que transportaba con su vehículo de transporte público, como asociada a la empresa Cooperativa de Transporte de Santa Rosa Ltda. "COOPETRANSA", en el periodo comprendido entre el 21 de marzo el 31 de agosto de 1994.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNASE** al municipio de **MEDELLÍN** a pagar a la señora María Lilia López Gallego los perjuicios sufridos en la modalidad de lucro cesante, el cual será liquidado de conformidad con los parámetros expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

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

TERCERO: NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

.05001232400019960050201 (22294)

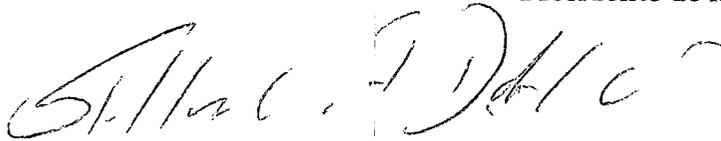
CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

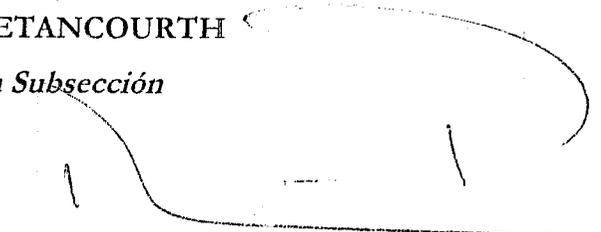


DANILO ROJAS BETANCOURTH

Presidente de la Subsección



STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO



RUTH STELLA CORREA PALACIO