

Cartagena de Indias D.T. y C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICADO Y PARTES INTERVNIENTES.

Acción	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13-001-33-33-010-2017-00144-01
Accionante	PERSONERIA DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS
Accionado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ.
Tema	Derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y derecho de los derechos de los consumidores y usuario.

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a resolver recurso de apelación interpuesto por la accionante contra la sentencia de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del circuito de Cartagena, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

1. Demanda

La Personería Distrital de Cartagena de Indias, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda el 5 de junio de 2017, tendiente a que se protejan los derechos colectivos relacionados con i) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna ii) los derechos de los consumidores y usuarios, presuntamente trasgredidos por el Distrito de Cartagena de Indias debido a la falta de implementación del taxímetro como instrumento de control tarifario en el servicio público terrestre automotor individual tipo taxi en la ciudad de Cartagena.

2.Hechos

- Señala la parte actora que el servicio de transporte público terrestre automotor individual Tipo Taxi en la ciudad de Cartagena es uno de los mas

demandados por los usuarios en la ciudad y cuya prestación muchas veces no llena las expectativas y no es consecuente con la contraprestación económica dada por el usuario.

- El Distrito expidió el Decreto 0473 de 2017, por medio del cual se fijan las tarifas para el servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros tipo taxi en el Distrito de Cartagena de Indias para el período del año 2017, se establecen criterios y fundamentos, a través de los cuales determinan el incremento del costo del referido servicio, con lo cual se indicó la tarifa mínima equivalente al valor de seis mil cuatrocientos pesos (\$6.400), dejándola como la más costosa de toda la ciudad.

-Señaló que a pesar de la fijación legal tarifaria de servicio de transporte de taxis establecida por parte de la Administración pública, algunos conductores lo incumplen, provocando que los mismos rechacen los servicios.

-Manifestó que ante esa situación, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Bolívar solo invita a los usuarios a que formulen las respectivas denuncias que suponen un proceso complicado y dilatado, en vez de ejercer un control efectivo que conmine a los taxistas a cumplir la reglamentación tarifaria.

-Que ante la imprecisión en la aplicación de los costos del servicio de transporte público terrestre tipo taxi en Cartagena, resulta necesaria la ejecución de un sistema eficaz, practico e idóneo como la instalación del taxímetro en los vehículos que prestan el servicio de transporte.

- Asegura que el taxímetro es un dispositivo electrónico que constituiría una medida de arreglo eficaz para la controversia de cuánto debería pagar exactamente un usuario del servicio público de transporte terrestre individual tipo taxi debido a la imparcialidad innata del dispositivo electrónico de arrojar la tarifa de la carrera por medio de su sistema operativo.

1.2 Pretensiones

El accionante a través de la presente Acción Constitucional pretende lo siguiente:



“Primero. Se declaren como vulnerados los derechos colectivos de los consumidores y usuarios, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, afectados por la omisión por parte de las entidades relacionadas, y las que a su parecer guarden vínculo con el problema jurídico de la implementación del Taxímetro como medida eficaz para la prestación del Servicio Público Terrestre Automotor Individual Tipo Taxis en la ciudad de Cartagena de Indias.

Segundo. Que en atención a la declaración de los derechos colectivos enunciados, se ordene, por medio de sentencia judicial, al Distrito de Cartagena y demás entidades que le corresponda responsabilidad sobre la materia, la implementación en un término urgente y perentorio de todas las gestiones, proyectos, estudios y planes de acción que den como fin último: la reglamentación del Taxímetro en el Servicio Público Terrestre Automotor Individual Tipo Taxis en la ciudad de Cartagena.

Tercero. Se conmine al Distrito de Cartagena y al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte para que en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, se abstengan de incurrir en este tipo de actitudes omisivas que impliquen el agravio de los derechos e intereses colectivos de esta índole.

Cuarto. Se requiera a las entidades accionadas, la implementación de campañas de concientización, socialización y adaptación de los usuarios que residen la ciudad y cuyo objeto sea la inclusión del taxímetro en la prestación del Servicio Público Terrestre Automotor Individual Tipo Taxis, en aras de garantizar el buen desempeño del mismo.

Quinto. Ordenar la realización de todas las demás medidas que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la presente acción, siempre que sean destinadas a hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos que se encuentren quebrantados.”

2. Actuación procesal relevante.

2.1 Admisión y notificación.

La acción de la referencia presentada el el 5 de junio de 2017 (fol. 1) y fue admitida con auto del 9 de junio de 2017 (fol. 26)

El Distrito de Cartagena recorrió el traslado de la demanda con memorial radicado el 16 de octubre de 2017 (fol. 32-37).

Mediante providencia del 22 de marzo de 2018 se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento (fol. 75), la cual se evacuó el día 6 de noviembre de 2018 sin que hubiese consenso entre las partes. Declarada fallida esa etapa, inmediatamente se decretó la apertura del período probatorio (fol. 79-80). Posteriormente el 6 de marzo de 2019 se ordenó el cierre del ciclo probatorio y enseguida se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión, y al Ministerio Público para que emitiera su concepto (fol. 107).

A su vez, mediante providencia de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020) se profirió sentencia por el Juzgado Décimo Administrativo del circuito de Cartagena, mediante la cual se concedieron las pretensiones de la demanda.

3. Contestación

3.1 Distrito de Cartagena de Indias

La apoderada del Distrito de Cartagena se opone a todas y cada una de las pretensiones del demandante por carecer de fundamento legal y factico.

Propuso la excepción de mérito de «Inexistencia de la vulneración de derechos colectivos» al considerar que de conformidad con los dispuesto por los artículos 3 de la Ley 105 de 1993, 29 y 30 de la Ley 336 de 1996, 1 y 2 del Decreto 2660 de 1998 y el 2.2.1.3.8.16 del Decreto 1079 de 2015, el Alcalde del Distrito de Cartagena ostenta las facultades para fijar las tarifas que regirán en materia del servicio de transporte público individual de pasajeros tipo taxi; lo cual, junto con el apoyo del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte ha venido cumpliendo anualmente, siguiendo –además de las disposiciones acabadas de citar- los parámetros señalados en la Resolución No. 4350 de 1998.

Indica que, con fundamento en el marco normativo reseñado, fue expedido el Decreto No. 0473 de 29 de marzo de 2014 «Por medio del cual se fijan las tarifas para el servicio de transporte público individual de pasajeros tipo taxi en el Distrito de Cartagena correspondiente a la anualidad 2017, y se dictan otras disposiciones», y que para ello previamente la Subdirección Operativa del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte realizó los estudios de costos correspondientes, que determinaron reajustar las tarifas para el año 2017, en un 7.5%.

Manifestó que con la demanda el actor pretende que se ordene al Distrito de Cartagena y demás entidades, la implementación en un término urgente y perentorio la reglamentación del taxímetro en el Servicio Público Terrestre Automotor Tipo Taxi en la ciudad de Cartagena, sin embargo manifestó el ente territorial que si bien de conformidad con el Decreto 1079 de 2015 la inspección, vigilancia y control de dicho servicio de transporte está a cargo de Alcalde o las autoridades municipales que tengan asignada esa función, señaló que ninguna norma impone como obligatorio la implementación del taxímetro como mecanismo para ejercer el control en el cobro de las tarifas no autorizadas, toda vez que dicho instrumento está definido como un dispositivo que liquida el costo del servicio público a la tarifa autorizada y no es el único y exclusivo mecanismo para ejercer dicha función, por lo que con su no implementación no puede ser considerada como una omisión en las funciones del Distrito de Cartagena.

Por lo expuesto, asegura que la administración distrital no ha incurrido en violación alguna de los derechos colectivos invocados en la demanda de acción popular, como quiera que hasta la fecha cumple con su obligación de expedir las tarifas que regirán para la prestación de este servicio público de transporte; y porque sumado a lo anterior, los agentes de tránsito de la ciudad diariamente ejercen control y vigilancia para que los taxistas cumplan con el cobro de las tarifas oficialmente establecidas.

4. Sentencia en primera instancia.

Mediante providencia del dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020), el Juzgado Decimo Administrativo del Circuito de Cartagena decidió negar las pretensiones de la demanda.

Al respecto, indicó el A quo que la Personería Distrital de Cartagena no aportó ningún elemento probatorio para demostrar válidamente el daño, la amenaza o la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó ni acreditó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, tal como lo podía invocar a términos de lo previsto por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, arriba mencionado. Señaló que la demanda contiene un conjunto de señalamientos que no están respaldados con ningún medio de prueba, ya que la actividad probatoria por parte del ente actor fue prácticamente inexistente, pues ni aportó pruebas con la demanda como tampoco formuló solicitud probatoria alguna para enriquecer el debate procesal.

Consideró que no bastaba con afirmar que el Distrito de Cartagena de Indias impone a los usuarios unas elevadas tarifas para el cobro del servicio de transporte público de taxis, era necesario, además, que dicha aseveración formulada por la Personería Distrital de Cartagena se encontrara sustentada de manera técnica, de tal forma que se acreditara que los estudios de costos elaborados por la administración no se ceñían a la metodología y los criterios señalados en la Resolución No. 4350 el 31 de diciembre de 1998, y que precisamente por no acatar dichos parámetros se configura una vulneración o amenaza a los derechos colectivos invocados en la demanda.

Indicó que la administración distrital, decidió reajustar las tarifas para la vigencia del año 2017 partiendo de los estudios de costos elaborados por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte - DATT; estudios que no fueron controvertidos técnicamente por la parte actora.

Señaló que si la interpretación es otra, dado que en la demanda se afirmó que «la Administración Pública ha sido muy diligente y ágil para realizar los estudios de costos que justifican el tan elevado precio de las tarifas en la ciudad, lo cual encuentra asidero en el mandato legal establecido por el Decreto 1079 de 2015», insinuando con ello que las falencias tienen su génesis en la regulación existente sobre la materia, sin duda alguna se equivoca de escenario procesal para cuestionar la legalidad de un acto administrativo revestido de presunción de legalidad.

De otra parte, acotó el A quo que otra de las quejas formuladas por el ente actor, estuvo relacionada con una supuesta falta de acción por parte del Distrito de Cartagena de Indias para frenar los abusos que algunos taxistas cometen al momento de cobrar las tarifas; pero contrario a ello reposa el informe decretado de oficio por el A quo el cual por demás, en el curso del debate probatorio, no fue controvertido por la Personería Distrital de Cartagena en ninguno de sus apartes, incluyendo aquél en donde explica los criterios con los cuales la administración fija las tarifas del servicio de taxi.

En ese orden de ideas, consideró que el ente accionante no asumió la carga probatoria que le correspondía, y por eso no logró acreditar las situaciones anómalas en el grado de configuración que planteó en la demanda como para predicar una afectación concreta e inminente al acceso al servicio público de transporte terrestre en vehículos taxi en condiciones de eficiencia y oportunidad en la ciudad de Cartagena. Y aun cuando no se desconoce que, en el ejercicio de esta actividad transportadora se pueden presentar múltiples inconvenientes o irregularidades por parte de quienes prestan este servicio, ello por sí mismo no descalifica la idoneidad del sistema tarifario imperante donde se maneja una tarifa única que el usuario debe cancelar por cada recorrido o carrera; ni tampoco genera una transgresión a las garantías colectivas inmersas en su prestación, ya que las autoridades distritales aplican las medidas que consideran pertinentes (tarjetas de control, operativos, etc) dentro de la órbita de sus competencias administrativas, para garantizar el acatamiento de las tarifas fijadas para cada anualidad.

Por otro lado señaló que la no implementación del taxímetro por parte del Distrito de Cartagena, tampoco acarrea per se una violación a los derechos colectivos plurimencionados, toda vez que el taxímetro es tan solo un instrumento de medición el cual le indica al pasajero la cantidad total que debe pagar según las unidades marcadas basándose en la distancia recorrida y el tiempo transcurrido. Para calcular el valor a pagar, cada una de las unidades que marca tiene un equivalente en distancia y en tiempo.

5. Recurso de apelación

La parte actora presentó recurso de apelación contra la decisión anterior indicando los siguientes argumentos:

Señaló que un hecho notorio, conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, son los hechos públicos que son conocidos tanto por los extremos procesales como por un grupo de personas de cierta cultura o que pertenecen a un determinado grupo social o gremial, así mismo, la existencia de un hecho notorio exime de prueba para corroborarlo y el juez debe tenerlo por cierto.

Que en este caso de manera particular no es sino intentar tomar un taxi en el centro de Cartagena en donde se encuentra ubicado los despachos judiciales y notaran los abusos que cometen los taxistas en contra de los ciudadanos nacionales y extranjeros, no es sino que con tan sólo indagar con cualquiera de los trabajadores de la misma rama judicial para que se evidencie el descontento generalizado y los abusos a los que se ven sometidos los usuarios de este servicio de transporte público, los cuales no tienen un control material real por parte del Estado, es por ello que desde la Personería Distrital se están llevando a cabo estas acciones con el fin de brindar a los cartageneros y a sus visitantes un tratamiento justo por parte de los prestadores de este servicio público, por ello considera que desacierta el A quo al imponer una carga probatoria a la Personería en donde se tiene claro que es un hecho notorio en este conglomerado.

Señaló que en sentencia 25000232400020050143801, Abr. 14/16 la Sección Primera del Consejo de Estado, al resolver un recurso de apelación, indicó que un hecho notorio, conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, son los hechos públicos que son conocidos tanto por los extremos procesales como por un grupo de personas de cierta cultura o que pertenecen a un determinado grupo social o gremial, así mismo, advirtió que la existencia de un hecho notorio exime de prueba para corroborarlo y el juez debe tenerlo por cierto.

En la Sentencia T-1093 de 2008, la Corte Constitucional sostuvo que hecho notorio *“es aquél cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo. Según el artículo 177 del C. P. C 10., los hechos notorios no requieren prueba”*.

Finalmente manifestó que es perfectamente viable acceder a las pretensiones de la demanda, presto que le asiste al colectivo de la ciudad

el sagrado derecho de tener tarifas justas y mecanismos de control sobre un gremio eminentemente con una posición predominante sobre sus usuarios, lo que se pide no es quitarle ningún derecho a un gremio, ni a ningún trabajador, sino que se establezcan mecanismos que equilibre en la balanza y permitan un tratamiento justo tanto para el taxista como para el usuario.

5. Tramite en segunda instancia.

Mediante auto de fecha dieciocho (18) de abril de dos mil veintidós (2022) se admitió el recurso de apelación.

6. Alegatos de conclusión

6.1 Parte demandante

La accionante no presentó alegatos de conclusión en esta instancia procesal.

6.2 Parte demandada

La accionada no presentó alegatos de conclusión en esta instancia procesal.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Surtido el trámite y como quiera que no se observa causal de nulidad ni impedimento alguno que pueda invalidar lo actuado hasta esta etapa procedimental (Art. 207 de la Ley 1437 de 2011), se procede a definir la controversia, previas las siguientes

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. Problema jurídico

Para resolver el sub iudice la Sala deberá determinar si el *Distrito de Cartagena, vulnera los derechos colectivos de los consumidores y usuarios, y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al presentar una conducta omisiva por la falta de implementación del taxímetro en el servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, en la ciudad de Cartagena.*

Si la respuesta es negativa se confirmará la sentencia impugnada, en caso contrario se revocará y en su lugar se concederán las pretensiones de la demanda.

3. Tesis de la Sala

La sentencia impugnada será confirmada, al considerar la Sala que no existe violación de los derechos colectivos a los consumidores y usuarios, y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; toda vez que no se logró acreditar la omisión administrativa del Distrito de Cartagena alegada por la parte actora, frente a la no implementación del taxímetro como mecanismo para determinar las tarifas del Servicio de Transporte Público Terrestre Tipo Taxi.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. Marco Normativo y Jurisprudencial

4.1 Generalidades de la Acción Popular

La acción popular tiene una naturaleza preventiva, tal como lo indica el inciso 2 del artículo 2 de la ley 472 de 1998 cuando dice: “... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

Por regla general, esta acción no persigue la reparación de perjuicios, pues para ello existen las acciones contenciosas e incluso la acción de grupo, sin embargo excepcionalmente es viable el reconocimiento de los mismos, en los casos previstos en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Los hechos que pueden resultar vulneradores de derechos colectivos, también pueden dar lugar al inicio de acciones contenciosas o de otra naturaleza, de manera que en virtud de la autonomía y principalidad que caracteriza a la acción popular, esta también sería viable, pero no de manera concurrente o simultánea con la acción ordinaria, pues por un lado la popular es esencialmente preventiva y de ser afectaría la seguridad jurídica al producirse eventualmente fallos contradictorios respecto de los mismos hechos; siendo ello así, entonces cuando el interesado ha acudido a las acciones ordinarias, no le es dable instaurar acción popular.

En cuanto hace referencia a su configuración normativa, de las reglas contenidas en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la citada Ley 472, se desprende que son características de la acción popular, las siguientes:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses;
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por “toda persona” y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos.
- f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.

g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:

- Una acción u omisión de la parte demandada;
- Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

4.2 De los derechos colectivos invocados

Conviene precisar los derechos cuyo amparo se pretende son el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios, en consecuencia se estudiará el alcance conceptual de cada uno de estos derechos colectivos invocados por el accionante, consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

4.2.1 El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

En relación con el derecho al acceso a los servicios públicos, el artículo 2º de nuestra Constitución Política señala que uno de los fines esenciales del Estado es servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Entre los instrumentos más eficaces con los que cuenta el Estado para dar cumplimiento a esos deberes sociales, se encuentra la debida prestación de los servicios públicos.

De igual forma, la Constitución en el título XII, capítulo 5º, denominado “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”, contempla lo

relacionado con la prestación eficiente de los servicios públicos, dentro de los cuales están los llamados "Servicios domiciliarios".

Por su parte, el artículo 365 superior establece, entre otros aspectos, que (i) la prestación de los servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado; (ii) la prestación eficiente de los servicios públicos, a todos los habitantes del territorio nacional, constituye un deber estatal; y (iii) la prestación de dichos servicios públicos estará sometida al régimen jurídico que fije la ley.

En este escenario, se tiene que, *"(..) en cuanto a la prestación de los servicios públicos, no se está frente al desarrollo de una función administrativa⁷⁵ en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.) (...)"*.

A su turno, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

"(..) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. (...)"¹

En efecto, este derecho colectivo busca la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, en cuanto a su la calidad, precio y

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001-23-31-000-2010-01166-01 (AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

cobertura. Frente a esos derechos, al Estado le corresponde su regulación y control con miras a que dichos elementos se cumplan en debida forma.

En relación con este derecho colectivo, la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha señalado que:

“EL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A SU PRESTACIÓN EFICIENTE no se está frente al desarrollo de una función administrativa en los términos del artículo 209 Constitucional, sino de una actividad económica intervenida por el Estado, cuya prestación debida se relaciona directamente con la consecución de sus fines (art. 2 C. N.). El modelo constitucional económico de la Carta Política de 1991 está fundado en la superación de la noción “francesa” de servicio público, conforme a la cual éste era asimilable a una función pública, para avanzar hacia una concepción económica según la cual su prestación está sometida a las leyes de un mercado fuertemente intervenido; así se deduce del artículo 365 constitucional cuando dispone que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y que estos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

Nótese que la norma es clara en señalar que el Estado debe asegurar la prestación (no prestar forzosamente) al tiempo que permite la concurrencia de Agentes (públicos, privados o mixtos) en su prestación. De acuerdo con tal disposiciones se destaca, jurídicamente, que los servicios públicos “son inherentes a la finalidad social del Estado”, pues contribuyen al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 2 y 366 ibídem.) y es por ello que su prestación comporta la concreción material de la cláusula Estado Social de Derecho (art. 1 ibídem); así lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, como mecanismo auxiliar en la administración de Justicia (art. 230). De manera que los derechos colectivos que se involucran en la prestación de los servicios públicos no aluden a la función pública propia del Estado, sino a una actividad económica que por implicar el tráfico de servicios inherentes a la finalidad social del Estado, que la doctrina colombiana, con base en expresión foránea, llama “bienes meritorios”, exige la intervención del mismo a través de los instrumentos tradicionales de policía administrativa: regulación y control (inc. 2 art. 365 C. N). En otras palabras, el bien jurídico colectivo por proteger no refiere a la función administrativa, sino a los derechos propios de los consumidores y usuarios particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y a su precio [...]”²

- **Servicio público de transporte.**

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación 25000- 23-25-000-2003-00254-01 (AP) de fecha 10 de febrero de 2005. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

Precisa la Sala que el numeral 2° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 dispone que el transporte público es un servicio orientado a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica. El transporte es un servicio público que está bajo la regulación del Estado, quien ejerce el control y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Es deber del Estado evitar que se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios.

El numeral 7 del artículo 3° de la ley 105 de 1993 dispone que la prestación del servicio público de transporte estará sometida al otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores por parte del Ministerio de Transporte.

Por su parte, la Ley 336 de 1996, "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte" reglamentada por el Decreto 192 de 2000, unifica los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993.

En su artículo 4 se indica que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el plan nacional de desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

Asimismo, en el artículo 6 dispone que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

Señaló que el servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las

actividades exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto.

A su turno, en relación al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, el artículo 2.2.1.3.3 del Decreto 1079 de 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto 2297 de 2015, artículo 2º, lo define como “... *aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.*”

Igualmente lo clasifica en básico y lujo:

“Parágrafo 1º. El servicio de transporte público terrestre automotor individual de pasajeros, en el radio de acción Metropolitano, Distrital o Municipal, se clasifica en:

1. Básico. Es aquel que garantiza una cobertura adecuada, con términos de servicio y costos que lo hacen asequible a los usuarios. Se puede ofrecer a través de medios tecnológicos, con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios, o por medio de atención directa en las vías. La remuneración por la prestación del servicio puede realizarse con dinero en efectivo.

2. Lujo. Es aquel que ofrece a los usuarios condiciones de comodidad, accesibilidad y operación superiores al nivel básico. Se caracteriza por ofrecer sus servicios utilizando únicamente medios tecnológicos con plataformas para la oportuna y eficiente atención a los usuarios. El pago solo se realiza por medios electrónicos y el servicio únicamente se presta en vehículos clase automóvil sedan, campero de cuatro puertas y/o camioneta cerrada. Este servicio contará con tarifa mínima regulada, que en ningún caso será igualo inferior a la del nivel básico

Parágrafo 2º. Los vehículos utilizados para la prestación del servicio de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en el nivel básico y de lujo, deberán cumplir las especificaciones y características establecidas en el presente decreto y en la regulación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte.”

Seguidamente, el Decreto en cita en su artículo 2.2.1.3.1.2, dispone que la función de inspección, vigilancia y control del Servicio Público Terrestre

Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, estará a cargo de los Alcaldes o las autoridades municipales que tengan asignada la función.

Respecto del sistema tarifario de los taxis, el artículo 2.2.1.3.8.16. del Decreto en cita, dispone:

“Artículo 2.2.1.3.8.16. Estudios de costos. Las autoridades de transporte municipales, distritales o metropolitanas deberán anualmente actualizar los estudios técnicos de costos para la fijación de las tarifas del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, siguiendo la metodología establecida por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 4350 de 1998, modificada por la Resolución 392 de 1999, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, y fijar o ajustar las tarifas cuando a ello hubiere lugar.

El Ministerio de Transporte establecerá criterios técnicos que permitan la fijación de tarifas diferenciadas en atención a niveles de servicio y cobros adicionales por servicios complementarios. Así mismo, incluirá dentro de la metodología para la elaboración de los estudios de costos, factores como la congestión y las medidas de restricción a la circulación.

De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, cuando la autoridad de transporte competente considere necesario fijar tarifas por debajo de lo concluido técnicamente, deberá asumir la diferencia del valor, estipulando en el acto administrativo la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad.”

Por su parte, el Decreto 2660 de 29 de diciembre de 1998, “Por el cual se establecen los criterios para la fijación de tarifas del servicio de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.” señaló en su artículo 2 que los incrementos de las tarifas deben corresponder a estudios técnicos elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio, a través de una estructura de costos de transporte que incluya los costos variables, costos fijos y costos de capital.

Igualmente, que el Ministerio de Transporte por medio de resolución establecerá la metodología para la elaboración de los estudios de costos.

Se dispuso que las respectivas autoridades locales deberán tener en cuenta para la fijación de tarifas, el estudio de costos elaborado para cada clase de vehículo y nivel de servicio, el índice de inflación, los efectos que sobre los costos tiene el mejoramiento de la infraestructura vial, el aumento de los índices de ocupación y la racionalización de rutas y frecuencias.

4.2.2 Derechos colectivos de los consumidores y usuarios

Precisa esta Corporación que el artículo 88 de la Constitución no alude expresamente a los derechos de los consumidores como susceptibles de protección por vía de las acciones populares, sin embargo, el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 les otorga esta calidad. El Consejo de Estado ha reconocido y amparado tal derecho con base en “el desarrollo de la habilitación al legislador para reconocer otros derechos de esta índole contenida en esta disposición, el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998”. Al respecto, el Alto Tribunal ha sostenido que:

[...]

Se trata, con todo, de una decisión legal que tiene un firme sustento constitucional. El reconocimiento que hacen los artículos 78 y 369 de la Constitución, de los consumidores y usuarios como un segmento específico de la población, al cual se reconoce un conjunto de derechos y en relación con el cual se encomienda al Estado y a los productores y distribuidores de bienes y servicios una serie de responsabilidades y deberes, envuelve una decisión del constituyente estructurante del orden constitucional económico, a la par que ofrece cobertura suficiente y explica esta determinación del legislador. Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión “los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos”.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 78 Superior:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”



En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa.³

5. Caso Concreto

5.1. Hechos Probados

-Obra en el expediente OFICIO No. JUR-TAR-20172452 expedido por el señor ALVARO PALOMINO GELES en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Personaría Distrital de Cartagena de fecha 5 de mayo de 2017 y dirigido al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias Manuel Vicente Duque Vásquez mediante el cual se solicita la implementación del taxímetro como medida necesaria para la regulación de las tarifas del servicio de Transporte Publico Terrestre Automotor Individual Tipo Taxi. (Fl. 18-20 del archivo digital "01Escaneadolnicial.pdf")

- Obra en el expediente OFICIO No. JUR-TAR-20172451 expedido por el señor ALVARO PALOMINO GELES en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Personaría Distrital de Cartagena de fecha 5 de mayo de 2017 y dirigido al Departamento Administrativo de Transito y Transporte-DATT mediante el cual se solicita la implementación del taxímetro como medida necesaria para la regulación de las tarifas del servicio de Transporte Publico

³ Consejo de Estado, Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00617-01 (AP). También ver la sentencia de 20 de junio de 2013. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 25000-23- 24-000-2010-00618-01

Terrestre Automotor Individual Tipo Taxi. (Fl. 21-23 archivo digital "01EscaneadoInicial.pdf")

- Obra en el expediente el Decreto 0473 del 29 de marzo de 2017 mediante el cual se fijan las tarifas para el Servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros tipo taxi en el Distrito de Cartagena de Indias, correspondiente a la anualidad 2017. (Fl. 67-79 del archivo digital "01EscaneadoInicial.pdf")

- Obra en el expediente Oficio No. AMC-OFI-0009564-2019 de fecha 8 de febrero de 2019 expedido por el Secretario Operativo y Técnico DATT en el cual informa que la Subdirección Operativa tiene un organigrama de trabajo mediante el cual se encuentran incluidos todos y cada uno de los problemas de movilidad latentes en el Distrito de Cartagena, que para el caso específico de los taxis, las medidas utilizadas de manera personalmente son controles y operativos que se efectúan semanalmente, para lo anterior, anexa cuadro estadístico del reporte rendido por la oficina de estadísticas del DATT en el cual se advierte que en los últimos 4 años han impuesto más de 2 órdenes de comparendo.

Por otro lado señaló que el profesional Universitario Código 219 adscrito a la Oficina de Transporte ha indicado que ha recibido en el año inmediatamente anterior, en promedio de 6 quejas y de que a las mismas se le dio el trámite correspondiente.

A su turno, en relación a los criterios bajo los cuales fijan las tarifas indicó que el cálculo de la tarifa del servicio público individual de taxi, se establece acogiendo la metodología establecida en la Resolución No. 4350 del 31 de diciembre de 1998, modificada parcialmente por la Resolución 392 del 5 de marzo de 1999 y la Resolución No. 315 de 2013 por el Ministerio de Transporte.

Finalmente, en relación al taxímetro precisó que no hay razones técnicas ni científicas para afirmar que el taxímetro no es un medio idóneo como quiera que la posición jurídica del Tránsito de Cartagena es que el mismo si es un medio idóneo para determinar la tarifa del servicio. (Fl. 115-135 del archivo digital "01EscaneadoInicial.pdf")

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el sub lite, el doctor WILLIAM MATSON OSPINO en su calidad de Personero Distrital de Cartagena de Indias, presentó acción popular para que se protejan los derechos colectivos a los consumidores y usuarios, y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al considerar que se encuentran vulnerados por la accionada por presentar una conducta omisiva por la falta de implementación del taxímetro en el servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, en la ciudad de Cartagena.

A su vez, el Distrito de Cartagena afirma que no se configura violación a los derechos colectivos por parte del Distrito de Cartagena, ya que la administración no ha sido omisiva respecto a las situaciones que se relatan en la demanda. Propuso la excepción de mérito de «Inexistencia de la vulneración de derechos colectivos» al considerar que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3 de la Ley 105 de 1993, 29 y 30 de la Ley 336 de 1996, 1 y 2 del Decreto 2660 de 1998 y el 2.2.1.3.8.16 del Decreto 1079 de 2015, el Alcalde del Distrito de Cartagena ostenta las facultades para fijar las tarifas que regirán en materia del servicio de transporte público individual de pasajeros tipo taxi; lo cual, junto con el apoyo del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte ha venido cumpliendo anualmente, siguiendo –además de las disposiciones acabadas de citar- los parámetros señalados en la Resolución No. 4350 de 1998.

Indica que, con fundamento en el marco normativo reseñado, fue expedido el Decreto No. 0473 de 29 de marzo de 2014 «Por medio del cual se fijan las tarifas para el servicio de transporte público individual de pasajeros tipo taxi en el Distrito de Cartagena correspondiente a la anualidad 2017, y se dictan otras disposiciones», y que para ello previamente la Subdirección Operativa del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte realizó los estudios de costos correspondientes, que determinaron reajustar las tarifas para el año 2017, en un 7.5%.

Manifestó que con la demanda el actor pretende que se ordene al Distrito de Cartagena y demás entidades, la implementación en un término urgente y perentorio la reglamentación del taxímetro en el Servicio Público Terrestre Automotor Tipo Taxi en la ciudad de Cartagena, sin embargo manifestó el ente territorial que si bien de conformidad con el Decreto 1079 de 2015 la inspección, vigilancia y control de dicho servicio de transporte está a cargo

de Alcalde o las autoridades municipales que tengan asignada esa función, señaló que ninguna norma impone como obligatorio la implementación del taxímetro como mecanismo para ejercer el control en el cobro de las tarifas no autorizadas, toda vez que dicho instrumento está definido como un dispositivo que liquida el costo del servicio público a la tarifa autorizada y no es el único y exclusivo mecanismo para ejercer dicha función, por lo que con su no implementación no puede ser considerada como una omisión en las funciones del Distrito de Cartagena.

Por lo expuesto, asegura que la administración distrital no ha incurrido en violación alguna de los derechos colectivos invocados en la demanda de acción popular, como quiera que hasta la fecha cumple con su obligación de expedir las tarifas que regirán para la prestación de este servicio público de transporte; y porque sumado a lo anterior, los agentes de tránsito de la ciudad diariamente ejercen control y vigilancia para que los taxistas cumplan con el cobro de las tarifas oficialmente establecidas.

El *a quo* en la sentencia impugnada negó el amparo de los derechos colectivos alegados al considerar que la Personería Distrital de Cartagena no aportó ningún elemento probatorio para demostrar válidamente el daño, la amenaza o la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó ni acreditó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, tal como lo podía invocar a términos de lo previsto por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, arriba mencionado. Señaló que la demanda contiene un conjunto de señalamientos que no están respaldados con ningún medio de prueba, ya que la actividad probatoria por parte del ente actor fue prácticamente inexistente, pues ni aportó pruebas con la demanda como tampoco formuló solicitud probatoria alguna para enriquecer el debate procesal.

Consideró que no bastaba con afirmar que el Distrito de Cartagena de Indias impone a los usuarios unas elevadas tarifas para el cobro del servicio de transporte público de taxis, era necesario, además, que dicha aseveración formulada por la Personería Distrital de Cartagena se encontrara sustentada de manera técnica, de tal forma que se acreditara que los estudios de costos elaborados por la administración no se ceñían a la metodología y los criterios señalados en la Resolución No. 4350 del 31 de diciembre de 1998, y que precisamente por no acatar dichos parámetros se

configura una vulneración o amenaza a los derechos colectivos invocados en la demanda.

Indicó que la administración distrital, decidió reajustar las tarifas para la vigencia del año 2017 partiendo de los estudios de costos elaborados por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte - DATT; estudios que no fueron controvertidos técnicamente por la parte actora.

Señaló que si la interpretación es otra, dado que en la demanda se afirmó que «la Administración Pública ha sido muy diligente y ágil para realizar los estudios de costos que justifican el tan elevado precio de las tarifas en la ciudad, lo cual encuentra asidero en el mandato legal establecido por el Decreto 1079 de 2015», insinuando con ello que las falencias tienen su génesis en la regulación existente sobre la materia, sin duda alguna se equivoca de escenario procesal para cuestionar la legalidad de un acto administrativo revestido de presunción de legalidad.

El accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida argumentando para tal efecto que un hecho notorio, conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, son los hechos públicos que son conocidos tanto por los extremos procesales como por un grupo de personas de cierta cultura o que pertenecen a un determinado grupo social o gremial, así mismo, la existencia de un hecho notorio exime de prueba para corroborarlo y el juez debe tenerlo por cierto.

Que en este caso de manera particular no es sino intentar tomar un taxi en el centro de Cartagena en donde se encuentra ubicado los despachos judiciales y notaran los abusos que cometen los taxistas en contra de los ciudadanos nacionales y extranjeros, no es sino que con tan sólo indagar con cualquiera de los trabajadores de la misma rama judicial para que se evidencie el descontento generalizado y los abusos a los que se ven sometidos los usuarios de este servicio de transporte público, los cuales no tienen un control material real por parte del Estado, es por ello que desde la Personería Distrital se están llevando a cabo estas acciones con el fin de brindar a los cartageneros y a sus visitantes un tratamiento justo por parte de los prestadores de este servicio público, por ello considera que desacierta el A quo al imponer una carga probatoria a la Personería en donde se tiene claro que es un hecho notorio en este conglomerado.

Señaló que en sentencia 25000232400020050143801, Abr. 14/16 la Sección Primera del Consejo de Estado, al resolver un recurso de apelación, indicó que un hecho notorio, conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, son los hechos públicos que son conocidos tanto por los extremos procesales como por un grupo de personas de cierta cultura o que pertenecen a un determinado grupo social o gremial, así mismo, advirtió que la existencia de un hecho notorio exime de prueba para corroborarlo y el juez debe tenerlo por cierto.

En la Sentencia T-1093 de 2008, la Corte Constitucional sostuvo que hecho notorio *“es aquél cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo. Según el artículo 177 del C. P. C 10., los hechos notorios no requieren prueba”*.

Finalmente manifestó que es perfectamente viable acceder a las pretensiones de la demanda, presto que le asiste al colectivo de la ciudad el sagrado derecho de tener tarifas justas y mecanismos de control sobre un gremio eminentemente con una posición predominante sobre sus usuarios, lo que se pide no es quitarle ningún derecho a un gremio, ni a ningún trabajador, sino que se establezcan mecanismos que equilibre en la balanza y permitan un tratamiento justo tanto para el taxista como para el usuario.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencia expuesta, así como los hechos probados y el objeto de la apelación.

En primer lugar, precisa la Sala que se confirmará la sentencia recurrida; por las razones que ese exponen a continuación.

Realizada la valoración en su conjunto de los medios probatorios recaudados en el plenario, conforme a las reglas de la sana crítica probatoria, la lógica, el sentido común y las reglas de la experiencia, se evidencia que no existe violación de los derechos colectivos a los consumidores y usuarios, y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, toda vez que no se logró acreditar la omisión administrativa del Distrito de Cartagena alegada por la parte actora, frente a la no implementación del taxímetro como mecanismo para determinar las tarifas del Servicio de Transporte Público Terrestre Tipo Taxi.

En efecto, el transporte público es un servicio orientado a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica. El transporte es un servicio público que está bajo la regulación del Estado, quien ejerce el control y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, de conformidad con lo señalado en el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 105 de 1993.

A su turno, el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, es definido por el artículo 2.2.1.3.3 del Decreto 1079 de 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto 2297 de 2015, artículo 2º, como *"... aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes."*

Seguidamente, el Decreto en cita en su artículo 2.2.1.3.1.2, dispone que la función de inspección, vigilancia y control del Servicio Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, estará a cargo de los Alcaldes o las autoridades municipales que tengan asignada la función. Igualmente se establece como autoridades de tránsito al Ministerio de Transporte (a nivel nacional) y los alcaldes municipales y distritales o los organismos que estos deleguen (a nivel distrital y municipal).

Ahora bien, en relación al sistema tarifario de los taxis, el artículo 2.2.1.3.8.16. de la norma ibídem dispone que las autoridades de transporte municipales deben realizar unos estudios técnicos de costos anualmente, que permitan fijar las tarifas siguiendo la metodología establecida por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 4350 de 1998, modificada por la Resolución 392 de 1999.

De las pruebas que obran en el sub examine se advierte mediante el Decreto 0473 del 29 de marzo de 2019, que el Distrito de Cartagena implementa el sistema tarifario a partir de la realización de estudios técnicos

de costos de conformidad con la metodología establecida en la Resolución No. 4350 de 1998.

A juicio del actor, es un hecho notorio el inconformismo de los ciudadanos por el incumplimiento del sistema tarifario por parte de los conductores del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, por lo que solicita la implementación del taxímetro como mecanismo idóneo para determinar las tarifas en el servicio público de transporte; no obstante precisa la Sala que el hecho alegado por el actor no es considerado notorio, toda vez que, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴, el hecho notorio además de ser cierto, es público, y sabido del juez y del común de las personas que tienen una cultura media; basta que se conozca que un hecho tiene determinadas dimensiones y repercusiones suficientemente conocidas por gran parte del común de las personas que tiene una mediana cultura, para que sea notorio; situación que no ocurre en el sub examine, debido a que el incumplimiento del sistema tarifario por parte de los conductores del transporte tipo taxi no es un hecho de carácter general en el cual se puedan incluir todos los conductores, así como tampoco es un hecho notorio la deficiente gestión de las autoridades de transporte distrital en la regulación del sistema tarifario.

En este contexto, al no configurarse el hecho notorio en los términos señalados por el actor, le correspondía acreditar la vulneración de los derechos colectivos tal como lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 mediante la cual se indica que el demandante tiene la carga de la prueba para acreditar la vulneración alegada, por lo que el actor debió demostrar que el estudio técnico de costos desarrollado por el Distrito de Cartagena mediante el cual se fijan las tarifas para el servicio de transporte público tipo taxi, y los controles y mecanismos empelados por la autoridad de transporte para el cumplimiento de dichas tarifas, infringen los derechos colectivos de los consumidores y usuarios y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; sin embargo ello no ocurrió así, y por el contrario, con el informe rendido por el Secretario Operativo y Técnico DATT

⁴ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de noviembre de 1995, Exp. 8045, C.P. Diego Younes Moreno

mediante el Oficio No. AMC-OFI-0009564-2019 se observa que que la Subdirección Operativa tiene un organigrama de trabajo mediante el cual se encuentran incluidos todos y cada uno de los problemas de movilidad latentes en el Distrito de Cartagena, que para el caso específico de los taxis, las medidas utilizadas de manera personalmente son controles y operativos que se efectúan semanalmente, para lo anterior, anexa cuadro estadístico del reporte rendido por la oficina de estadísticas del DATT en el cual se advierte que en los últimos 4 años han impuesto más de 2mil órdenes de comparendo (Fl. 115-135 del archivo digital "01Escaneadolnicial.pdf"), de tal manera que no es dable concluir un deficiente funcionamiento en el sistema de medición tarifario del transporte público tipo taxi empleado por el Distrito de Cartagena.

Al respecto precisa esta Corporación que la no implementación del taxímetro no implica per se una vulneración de los derechos colectivos de los ciudadanos del Distrito de Cartagena, toda vez que las autoridades territoriales de transporte tienen la autonomía para determinar el mecanismo de medición de las tarifas del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, de tal manera que se garantice la calidad den la prestación del servicio, por lo que no puede esta Corporación señalar un sistema predeterminado de medición de las tarifas, pues esta potestad esta vedada para las autoridades de transporte distrital, máxime cuando no se acredita que el sistema actual empleado vulnera los derechos colectivos de los ciudadanos.

En efecto, si bien el taxímetro es definido por el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), como un "*dispositivo instalado en un taxi para liquidar el costo del servicio público a una tarifa oficialmente autorizada*", se reitera, no es el único mecanismo que debe ser empleado para la liquidación de la tarifa del sistema de transporte público tipo taxi, pues cada autoridad territorial tiene la potestad de implementar un sistema de medición tarifario siempre y cuando se encuentre acorde al ordenamiento jurídico y cumpla con los fines del servicio de transporte público.

Por lo expuesto, la sentencia impugnada será confirmada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

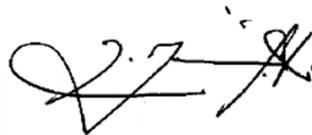
VI. FALLA

PRIMERO:CONFIRMAR la sentencia de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020) proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del circuito de Cartagena dentro de la acción popular presentada por el doctor WILLIAM MATSON OSPINO en su calidad de Personero Distrital de Cartagena de Indias contra el Distrito de Cartagena de Indias.

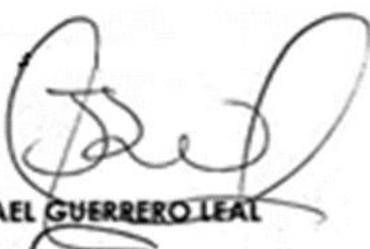
SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, envíese al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS



LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA