



Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00

Cartagena de Indias D. T y C, cuatro (04) de Diciembre de dos mil veinte (2020)

<b>Medio de control</b>	<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-008-2019-00261-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>RODGER SALGADO PATRÓN</b>
<b>Demandado</b>	<b>DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS</b>
<b>Tema</b>	<b>Responsabilidad estatal por transporte ilegal – deber de vigilancia y control</b>
<b>Sentencia No</b>	<b>0142</b>

### **1. PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Juzgado Octavo Oral Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de REPARACIÓN DIRECTA presentada por **RODGER SALGADO PATRÓN** a través de apoderada judicial, contra el **DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS**.

### **2. ANTECEDENTES**

#### **- PRETENSIONES**

1. Que se condene a la entidad demandada a cancelar al demandante por concepto de disminución de pasajeros la suma de \$416.340.000, la cual surge de las tarifas de los años 2017 a 2019 de las busetas con placas UAO-519, UAQ-778 y WHI-873, de propiedad del demandante.
2. Las vigencias que se causen hasta la expedición del fallo que condene al Distrito de Cartagena al pago de los perjuicios.
3. Que el demandado sea condenado al pago de intereses legales y corrección monetaria sobre los anteriores valores.
4. Condénese en costas.

#### **- HECHOS**

El demandante expone como fundamentos facticos de sus pretensiones los siguientes:

El señor RODGER SALGADO PATRÓN es el legítimo propietario de los vehículos



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

identificados con las placas UAO-519, UAQ-778 y WHI-873, los cuales se encontraban afiliados a la empresa COOINTRACAR LTDA, las cuales se encontraban debidamente habilitadas por el Distrito de Cartagena para prestar el servicio de transporte público colectivo en las rutas 36 y 37.

La proliferación de mototaxis en la ciudad de Cartagena ha significado la disminución de pasajeros en la prestación del servicio de transporte público colectivo, dado que existe una reducción en el número de personas movilizadas diariamente por cada vehículo, hecho que lesiona los derechos económicos del demandante, aportándose los respectivos estudios que indican los movimientos ordinarios de pasajeros.

A pesar de que desde el 30 de marzo de 2004 la Superintendencia de Puertos y Transportes expidió la Circular # 005 de 2004 u Circular # 009 de 2007; así como la expedición del Decreto 2961 de 2006 por parte de la Presidencia de la República, dirigida a los alcaldes municipales, distritales y metropolitanos y autoridades de tránsito, instándolas a tomar acciones frente al transporte ilegal ejercido a través de mototaxis, bicitaxis y mototriciclos las autoridades respectivas han sido omisivas en ejercer la vigilancia y control que le impone la ley respecto transporte ilegal, situación que ha permitido el aumento de aquel y la consecuente afectación de quienes prestan el servicio de manera legal.

- **FUNDAMENTOS DE LAS PRETENSIONES**

Constitución Política: Art. 2, 90, 315 y 365.

Ley 336 de 1996 y 769 de 2002.

Decretos 80 de 1987 y 170 de 2001

La autoridad estatal competente le corresponde asegurar el cumplimiento de sus deberes sociales y de los particulares, so pena de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, en el presente asunto se indica que el Distrito de Cartagena ha sido omisivo en la vigilancia y control del transporte ilegal a pesar de las imposiciones legales al respecto.

- **CONTESTACIÓN**



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

➤ **DISTRITO DE CARTAGENA**

El Distrito de Cartagena ha cumplido la normatividad que rige su actuación en el presente asunto, pues desde la expedición del Decreto 2961 de 2006 seguido de la circular externa No. 009 de 2007 que alude el actor, existen sendos actos administrativos distritales contentivos de las directrices aquí señaladas con los cuales año tras año se ha dado cumplimiento a las obligaciones en cabeza del Distrito de Cartagena. Estos son los Decretos 0386 de 2007, 1086 de 2007, 0683 de 2008, 1306 de 2012, 1138 de 2013, 1058 de 2014, 1127 de 2015, 1329 de 2016, 0626 de 2018, 1035 de 2018 y 0018 de 2020 este último vigente a la actualidad, los cuales se aportan con la presente contestación y dan cuenta de la adopción de medidas por parte del ente territorial en cuanto a la vigilancia, control y adopción de medidas respecto a la circulación de motocicletas.

Lo anterior engranado con el trabajo diario de la dependencia correspondiente en ejercer tal labor, esto es el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte quien adelanta las gestiones administrativas y operacionales para ejercer tales funciones.

Así mismo, la parte actora no puede perder de vista que la prestación del servicio público del que alude se ha visto afectado con la disminución de pasajeros, es un servicio llamado a fenecer en su totalidad con la ya entrada en operación del Sistema de Transporte Masivo del Distrito de Cartagena- TRANSCARIBE, hecho que también permea lo que este considera como afectación para el reclamo de sus perjuicios y de los cuales no es procedente pretender un reconocimiento

Presenta las excepciones denominadas: INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD EN CABEZA DEL DISTRITO DE CARTAGENA (Cumplimiento de los deberes constitucionales y legales; Operación legal del Sistema de Transporte Masivo del Distrito de Cartagena Transcaribe); HECHO EXCLUSIVO DE LA VÍCTIMA; NADIE ESTÁ OBLIGADO A LO IMPOSIBLE.

**TRAMITES PROCESALES**



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

La demanda fue presentada el día 05 de diciembre de 2019, siendo admitida el 29 de enero de 2020, notificada al demandante por estado electrónico N° 009 de 2020, seguidamente se notificó a la parte demandada el día 17 de febrero de 2020, quien dio contestación a la demanda. Cumpliendo los lineamientos del Decreto 806 de 2020, y en razón a que las partes no solicitaron práctica de pruebas, mediante providencia de fecha 28 de octubre hogaño se corrió traslado para alegar de conclusión por el término de 10 días, el cual se encuentra vencido.

### **ALEGACIONES**

**DE LA PARTE DEMANDANTE.** Básicamente reitera los fundamentos expuestos en la demanda, manifestando que al expediente se trajeron pruebas que demuestran la omisión por parte del Distrito de Cartagena de su deber legal, vigilancia y control sobre el transporte ilegal de mototaxis, probándose igualmente los perjuicios causados por tal omisión, por lo que pide se accedan a las pretensiones de la demanda.

**DE LA PARTE DEMANDADA:**

**DISTRITO DE CARTAGENA.** No presentó alegatos de conclusión.

**MINISTERIO PÚBLICO:**

No emitió concepto.

### **3. CONTROL DE LEGALIDAD**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, aunado al mandato del artículo 282 del Código General del Proceso, de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

### **4. CONSIDERACIONES**

- **PROBLEMA JURIDICO**



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

¿Existe responsabilidad administrativa y patrimonial por parte del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, por los presuntos perjuicios causados al señor RODGER SALGADO PATRÓN, consistentes en la reducción del número de pasajeros que movilizaba en los vehículos de servicio público de su propiedad, por no adoptar medidas efectivas para el control del transporte informal?

### **TESIS**

En el sub lite, es perceptible que, si bien el Distrito de Cartagena ha expedido una serie de Decretos, que en su decir procuraban medidas para controlar la práctica ilegal; se puede colegir del contexto en que se expidieron, y de la lectura reposada de los mismos, que en realidad la motivación, más que buscar eliminarla, se dirige a mantener el orden público y la protección de los menores de edad de 0 a 12 años, dejándose entrever la permisibilidad del Distrito en cuanto al ejercicio del mototaxismo como tal.

Del escenario fáctico – jurídico planteado, se muestra con claridad meridiana que las finanzas del demandante se vieron afectadas por la prestación paralela e irregular del servicio de transporte, especialmente el denominado mototaxismo, única circunstancia a la que se puede atribuir la disminución del número de pasajeros.

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

#### **- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Con fundamento en los hechos y pretensiones de la demanda, así como la contestación de la misma, a fin de resolver de fondo el presente asunto, se traen como referentes normativos y jurisprudenciales los siguientes.

#### **CARGA OBLIGACIONAL DE ENTES TERRITORIALES FRENTE A TRANSPORTE PÚBLICO / INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL TRANSPORTE PÚBLICO.<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. 23 de mayo de 2018. Rad. #: 47001-23-31-000-2007-00303-01(39603). C.P: Stella Conto Díaz Del Castillo.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

En el *sub lite*, debe indicarse que de conformidad con el artículo 11 del Decreto 170 de 2001 vigente para la época de los hechos y, por medio del cual “*se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros*”, corresponde a los distritos y municipios la inspección y vigilancia del transporte. La autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese sentido, es la que tiene la facultad de realizar la autorización o reconocimiento, mediante una licencia de funcionamiento, a la empresa que cumpla con los requisitos definidos en el mencionado estatuto (arts. 11 a 14 y 56). De igual forma, son los organismos municipales los encargados del control del transporte informal, en tanto se encuentran facultados para imponer sanción de multa equivalente a 700 salarios mínimos mensuales vigentes – máximo valor imponible-, a quienes presten servicios no autorizados (artículo 46, Ley 336 de 1996), así como a cancelar el permiso de operación a las empresas de transporte en caso de reincidencia en la prestación de servicios no autorizados (literal e, artículo 48, Ley 336 de 1996).

### **TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS / TRANSPORTE IRREGULAR DE PASAJEROS – Represión / CARGA OBLIGACIONAL DE ENTE TERRITORIAL.<sup>2</sup>**

Sobre el alcance de la obligación a cargo del Distrito de Santa Marta, debe precisarse que cuenta con los medios legales de inmovilización y multas al transporte informal, esto es, de ejercer el control al margen del resultado “*con lo cual la prestación debida se satisface cuando el obligado dispone de los instrumentos que tiene a su alcance para la satisfacción del derecho respectivo, toda vez que dicho fenómeno por la magnitud y la forma en que se desenvolvía, dado el número de vehículos particulares y de transporte público no afiliados a cooperativas autorizadas que ejercían su actividad en las diferentes rutas, hacía materialmente imposible garantizar el resultado esperado, esto es que cesara en su totalidad la actividad ejercida desde la “informalidad”*”. Así lo reconoció la Sala en la sentencia de 21 de febrero de 2002, en la cual se indicó que frente al cumplimiento de las obligaciones de los municipios no se trata de garantizar un resultado consistente en impedir el transporte informal, pero sí utilizar los medios a su alcance para un ejercicio racional de las funciones a su cargo (...) Por ello, considerar que la costumbre aprehendida por los usuarios de este tipo de transporte o la asociación entre conductores no autorizados legitiman la actuación no tiene asidero, en cuanto, como se sabe, la costumbre *contra legem* se encuentra

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. 23 de mayo de 2018. Rad. #: 47001-23-31-000-2007-00303-01(39603). C.P: Stella Conto Díaz Del Castillo.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

proscrita en nuestro ordenamiento jurídico, así, no puede concluirse que la misma es creadora de derechos o que, por su existencia generalizada, no permite aplicar los correctivos y sanciones previstos en la norma. Es así que, ante la generalización del transporte irregular, ampliamente conocida por ciudadanos y autoridades, debieron enfilarse todos los esfuerzos a sancionar a quienes lo llevaban a cabo, así como a garantizar que solo aquellos quienes contaban con el correspondiente permiso fueran quienes prestaran el servicio público y, así mismo, obtuvieran provecho económico de la actividad.

**- CASO CONCRETO**

Busca la parte accionante que se declare responsable al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS por los daños ocasionados al permitirse el ejercicio del transporte ilegal denominado “mototaxis”, especialmente por omitir el deber legal y constitucional de vigilancia y control sobre el mismo, lo que ha causado una disminución en el número de pasajeros que se transportan en los vehículos de propiedad del extremo activo.

**HECHOS PROBADOS.**

Conforme al acervo probatorio, se encuentran probados los siguientes hechos relevantes:

- Que los vehículos identificados con las placas UAO-519, UAQ-778 y WHI-873 son de propiedad del señor RODGER SALGADO PATRÓN. (Fols. 8 a 52 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)
- Que los vehículos identificados con las placas UAO-519, UAQ-778 y WHI-873 se encuentran afiliados legalmente a la COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE CARTAGENA – COOINTRACAR. (Fols. 8 a 52 y 57 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)
- Mediante la resolución 711 de 1990 y 277 de 1992, la Alcaldía de Cartagena de Indias habilitó a COOINTRACAR para prestar, indefinidamente, en los términos previstos en la ley, el servicio público de transporte colectivo en la modalidad urbana de pasajeros en las rutas 36 y 37 (Fols. 69 a 72 y 93 a 96 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

- Mediante decreto 0855 del 10/07/2015 se revocan las resoluciones 711 de 1990 y 277 de 1992 (Fols. 82 a 92 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)
- Decreto 2961 de 2006 expedido por la Presidencia de la República, mediante el cual ordenó la adopción de medidas por parte de las autoridades distritales para restringir la circulación de acompañantes o parrilleros por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, de acuerdo con la necesidad, con la finalidad de controlar la prestación del servicio público de transporte en motocicletas. Así mismo estableció la imposición de multas por infracción a la prohibición. (Fols. 97 a 98 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)
- Certificado del promedio de número de pasajeros movilizados, tomando como referencia los días sin moto, firmado por el señor Marco Antonio Betancur Tatis, en su calidad de contador de la empresa COOINTRACAR. (Fols. 53 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)
- Informe de investigador de campo, firmado por el investigador privado Arnold de Jesús Quiroz Villegas y CD. (Fols. 99 a 116 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico)
- La entidad demandada allegó copia de los Decretos 0386 de 2007, 1086 de 2007, 0683 de 2008, 1306 de 2012, 1138 de 2013, 1058 de 2014, 1127 de 2015, 1329 de 2016, 0626 de 2018, 1035 de 2018 y 0018 de 2020. (Fols. 32 a 88 del Cuaderno de contestación de demanda del expediente electrónico)
- El ente territorial a la par arrimó copia de recortes de prensa, periódico “El Universal” (Fols. 89 a 107 del Cuaderno de contestación de demanda del expediente electrónico)

**El daño antijurídico.**

En el asunto que nos ocupa, se encuentra probado el daño padecido por el demandante, consistente en la disminución de su capacidad transportadora, pues ante la proliferación del fenómeno del mototaxismo, los pasajeros movilizados en sus vehículos disminuyeron, tal circunstancia se hace visible con certificación expedida por quien funge como contador de la empresa COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE CARTAGENA – COOINTRACAR (visible a folio 53 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico), en el mismo se indica el horario en que laboran los vehículos, el número



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

aproximado de pasajeros que ordinariamente transporta un vehículo en la ruta 37 versus el número de pasajeros que se movilizan los denominados “días sin moto”, arrojando ello una diferencia de 100 pasajeros dejados de transportar en los días sin restricción de motocicletas, confrontando tal número de pasajeros frente a la tarifa legal del respectivo año, específicamente periodo comprendido entre los años 2017 a 2019.

Se cuenta con prueba documental, destacándose el informe de investigador de campo, sobre la proliferación de mototaxistas en las rutas asignadas a la actora, se arriman videos y fotografías de puntos neurálgicos de la ciudad, y los principales trayectos de las rutas urbanas 36 y 37. Las pruebas son contestes e indican que las finanzas del demandante se vieron afectadas por la prestación paralela e irregular del servicio de transporte, única circunstancia a la que se puede atribuir la disminución del número de pasajeros.

Respecto a las documentales que hacen referencia a certificado emitido por el contador de COOINTRACAR y el INFORME DE INVESTIGADOR DE CAMPO, reliva esta Casa Judicial que el extremo activo no las confrontó o realizó actuación alguna tendiente a dejarlas sin asidero, de allí que se les reconoce su valor probatorio en consonancia con las demás que se trajeron al acervo.

Ahora, si bien el Distrito de Cartagena expidió el decreto 0855 del 10/07/2015 revocando las resoluciones 711 de 1990 y 277 de 1992, supeditó tal orden a condición resolutoria, determinando que se COOINTRACAR dejará de prestar el servicio una vez TRANSCARIBE informe al Distrito sobre la entrada de buses del SITM que cubran la ruta, hecho que no se ha cumplido ya que las rutas que habilitan el servicio no han sido llamadas a recoger o chatarrizar por la entrada de TRANSCARIBE, al respecto se debe resaltar que el ente territorial en su contestación no contraría tal dicho, esto es, no trajo prueba al expediente que demostrara el cumplimiento de la condición resolutoria, de allí que, se itera, la única circunstancia a la que se puede atribuir la disminución del número de pasajeros.

Lo dicho en líneas precedentes, generan certeza de que se trata de un daño antijurídico pues, a pesar de que el Distrito de Cartagena habilitó a COOINTRACAR. para prestar el servicio público de transporte colectivo en la modalidad urbana de pasajeros, no controló efectivamente el transporte irregular. Debiéndose reliviar que los buses adscritos a la



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

mencionada empresa eran los autorizados por la administración para operar las rutas asignadas y, no obstante, padeció la disminución de pasajeros, por causa de la prestación irregular del servicio público de transporte sin estar obligada legalmente a ello, circunstancia que lesionó su patrimonio e impidió que obtuviera provecho económico exclusivo por la explotación de las rutas de transporte; demostrándose el perjuicio sufrido para el periodo 2017 a 2019.

**La imputación.**

En procura de estudiar lo relativo a la imputación, se hará un análisis sobre la responsabilidad del Estado en los casos en los que esta se deriva de una omisión en el cumplimiento de las obligaciones que le han sido impuestas por ley especial.

De conformidad con los artículos 2 y 90 de la Constitución, es de rango superior la configuración de la responsabilidad del Estado por la omisión en el acatamiento de las obligaciones preestablecidas por la ley; de allí que a la autoridad competente le corresponde asegurar el cumplimiento de sus deberes sociales y de los particulares, so pena de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por su omisión. Ello no puede analizarse en términos absolutos, sino atendiendo en cada caso concreto a la situación de la víctima y a las posibilidades de la administración, teniendo presentes los riesgos que los particulares están en el deber de asumir<sup>3</sup>. Así lo reconocido el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Constitución, 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 funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continua 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

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. 23 de mayo de 2018. Rad. #: 47001-23-31-000-2007-00303-01(39603). C.P: Stella Conto Díaz Del Castillo.

<sup>4</sup> Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2011, radicación número: 17001-23-31-000-1995-05004-01(20368). C.P: Ruth Stella Correa Palacio



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos.

En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que 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 perjuicios ; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.

Frente a este último aspecto, 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 lesión.**

No obstante, cabe señalar que la Sala ha considerado que a pesar de que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños a la vida o a los bienes de las personas causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “nadie está obligado a lo imposible”. Aunque, se destaca que esta misma Corporación en providencias posteriores ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Siguiendo los parámetros jurisprudenciales que preceden, a efecto de establecer si el ente territorial incumplió los referidos mandatos constitucionales, ha de identificarse inicialmente, el contenido obligacional en el caso concreto, y posteriormente, determinar si el incumplimiento ocasionó el daño antijurídico<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2002. Exp # Int: 12.789. C.P. Alier Hernández Enríquez.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

En el asunto que nos ocupa, debe resaltarse que de conformidad con el artículo 11 del Decreto 170 de 2001 por medio del cual “se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros”, corresponde a los distritos y municipios la inspección y vigilancia del transporte; y conforme los artículos 11 a 14 y 56, la autoridad municipal competente es la encargada de regular la prestación del servicio y en ese sentido, es la que tiene la facultad de realizar la autorización o reconocimiento, mediante una licencia de funcionamiento, a la empresa que cumpla con los requisitos definidos en el mencionado estatuto.

Así mismo, son los organismos municipales los encargados del control del transporte informal, encontrándose facultados, conforme el artículo 46, de la Ley 336 de 1996, para imponer sanción de multas de hasta 700 salarios mínimos mensuales vigentes, a quienes presten servicios no autorizados, así como a cancelar el permiso de operación a las empresas de transporte en caso de reincidencia en la prestación de servicios no autorizados (literal e, artículo 48, Ley 336 de 1996). De igual manera, la norma especial faculta a los alcaldes o a quien este delegue para el control y vigilancia de la actividad de tránsito y transporte que podrá inmovilizar o retener vehículos cuando se compruebe que el mismo presta un servicio no autorizado.

Vemos entonces, que conforme la normativa arriba citada existe la obligación en cabeza del Distrito de Cartagena de Indias para controlar el transporte ilegal, contando con las herramientas legales para tal fin, pudiendo entonces ejercer control al margen del resultado *“con lo cual la prestación debida se satisface cuando el obligado dispone de los instrumentos que tiene a su alcance para la satisfacción del derecho respectivo, toda vez que dicho fenómeno por la magnitud y la forma en que se desenvolvía, dado el número de vehículos particulares y de transporte público no afiliados a cooperativas autorizadas que ejercían su actividad en las diferentes rutas, hacía materialmente imposible garantizar el resultado esperado, esto es que cesara en su totalidad la actividad ejercida desde la “informalidad”<sup>6</sup>*; lineamiento que ha marcado el H. Consejo de estado respecto al cumplimiento de las obligaciones de los municipios, manifestando que no se trata de garantizar un resultado

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia del 29 de agosto de 2012. Rad Int # 25041.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

consistente en impedir el transporte informal, pero sí utilizar los medios a su alcance para un ejercicio racional de las funciones a su cargo<sup>7</sup>:

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

Vemos pues, que la administración del ente territorial tiene a su cargo el ejercicio de la potestad sancionatoria y reglamentaria, en busca de controlar la adecuada prestación del servicio público de transporte, haciendo uso de las herramientas legales con las que cuenta para tal fin.

Respecto al tema del crecimiento desmedido del transporte ilegal en las ciudades colombianas el H. Consejo de Estado ha reconocido:

“Por otro lado, tal como se desprende del material probatorio allegado al infolio, con ocasión de las dificultades económicas que atraviesan diversos grupos poblacionales y ante las apremiantes necesidades pendientes de satisfacción, el transporte público irregular se mostró como una opción para obtener ingresos, al punto que su proliferación fue generalizada en varias regiones del país.

Las Alcaldías de Valledupar, Montería y el Distrito de Cartagena allegaron a este asunto distintos elementos normativos mediante los cuales procuraron controlar y sancionar a aquellos que prestaban, ilegalmente, el servicio de transporte en distintas rutas de sus

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2002. Rad. Int # 12789, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; reiterado en sentencia del 29 de agosto de 2012. Exp. 25041.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

localidades, circunstancia que demuestra que este servicio se prestaba generalizadamente y el servicio irregular fue aprehendido por las comunidades (ver párr. 3.11).

Ello no implica, de suyo, que pueda desobedecerse o inobservarse el ordenamiento jurídico con base en una conducta irregular y generalizada, sino que, ante la ilegalidad, las autoridades deben encaminar sus potestades al efectivo cumplimiento de las normas, como se indicó en párrafos precedentes. Así, la Alcaldía, en ejercicio de su calidad de primera autoridad administrativa y policial del distrito, tenía a su cargo controlar esta práctica, por ser contraria a la norma.

**Por ello, considerar que la costumbre aprehendida por los usuarios de este tipo de transporte o la asociación entre conductores no autorizados legitiman la actuación no tiene asidero, en cuanto, como se sabe, la costumbre contra legem se encuentra proscrita en nuestro ordenamiento jurídico,** así, no puede concluirse que la misma es creadora de derechos o que, por su existencia generalizada, no permite aplicar los correctivos y sanciones previstos en la norma.

Es así que, ante la generalización del transporte irregular, ampliamente conocida por ciudadanos y autoridades, debieron enfilarse todos los esfuerzos a sancionar a quienes lo llevaban a cabo, así como a garantizar que solo aquellos quienes contaban con el correspondiente permiso fueran quienes prestaran el servicio público y, así mismo, obtuvieran provecho económico de la actividad.” (Negritas y subrayas fuera de texto)

En el sub lite, es perceptible que, si bien el Distrito de Cartagena ha expedido una serie de Decretos, que en su decir procuraban medidas para controlar la práctica ilegal; se puede colegir del contexto en que se expidieron, y de la lectura reposada de los mismos, que en realidad la motivación, más que buscar eliminarla, se dirige a mantener el orden público y la protección de los menores de edad de 0 a 12 años, dejándose entrever la permisibilidad del Distrito en cuanto al ejercicio del mototaxismo como tal.

Se arrima a la anterior conclusión al contrastar con detenimiento las documentales que reposan en el legajo con el Informe de investigador de campo, en el cual, mediante videos y fotografías, se identifican de manera concreta sitios y puntos neurálgicos de la ciudad de Cartagena, entre los que se encuentran los principales trayectos de las rutas urbanas 36 y



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

37, en los que se constata la actividad del mototaxismo con la aquiescencia de agentes del Departamento Administrativo de Transporte y Tránsito de la ciudad, dejando claro que el transporte de pasajeros de manera irregular en Cartagena se ha convertido en una práctica común, aun frente a la autoridad de debe velar por que la misma no se dé. Si bien el extremo pasivo arrió copia de informes de prensa, se subraya que en lo atinente a las motocicletas, el motivo de imposición de multas y retención de las mismas no se debe principalmente al ejercicio del mototaxismo sino a otras circunstancias, entre ellas, no portar licencia de conducción, SOAT y transitar en días y horarios no permitidos.

Conforme a lo antes dicho el esfuerzo del distrito ha sido insuficiente. Hecho que se encuentra suficientemente probado, pues como antes se dijo las medidas adoptadas en realidad no se dirigen a eliminar la práctica ilegal, de allí que los daños expuestos en el libelo demandatorio se hayan materializado.

Del escenario fáctico – jurídico planteado, se muestra con claridad meridiana que las finanzas del demandante se vieron afectadas por la prestación paralela e irregular del servicio de transporte, especialmente el denominado mototaxismo, única circunstancia a la que se puede atribuir la disminución del número de pasajeros.

Por lo anterior, concluye el Despacho que se materializan en el presente asunto los mínimos de ley sobre los que se estructura la responsabilidad estatal por omisión en el deber de vigilancia y control, consecuentemente se declarará administrativa y patrimonial responsable al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.

***LA LIQUIDACIÓN DE LOS PERJUICIOS.***

Por las consideraciones expuestas en el acápite donde se estudió la existencia del daño, se concederá indemnización por los siguientes rubros

**Daños Materiales.**

**Lucro Cesante**

El lucro cesante hace referencia al lucro, al dinero, a la ganancia, a la renta que una persona deja de percibir como consecuencia del perjuicio o daño que se le ha causado. Si una



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

persona no hubiera sufrido un daño o perjuicio, se hubiera seguido lucrando sin problemas, lucro que se pierde, que cesa por culpa del daño o del perjuicio, y por supuesto que el responsable será quien causó el daño y el perjuicio, y en algunos casos tendrá que indemnizar a la víctima del daño o perjuicio.

Para determinar esta, se trajo al acervo certificación expedida por quien funge como contador de la empresa COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTE DE CARTAGENA – COOINTRACAR (visible a folio 53 del Cuaderno de anexos de demanda del expediente electrónico), en el mismo se indica el horario en que laboran los vehículos, el número aproximado de pasajeros que ordinariamente transporta un vehículo en la ruta 37 versus el número de pasajeros que se movilizan los denominados “días sin moto”, arrojando ello una diferencia de 100 pasajeros dejados de transportar en los días sin restricción de motocicletas, confrontando tal número de pasajeros frente a la tarifa legal del respectivo año, específicamente periodo comprendido entre los años 2017 a 2019, arrojando una suma de CUATROCIENTOS DIECISÉIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$416.340.000), la cual surge de las tarifas de los años 2017 a 2019 de las busetas con placas UAO-519, UAQ-778 y WHI-873, de propiedad del demandante.

Mientras que, para determinar el valor las vigencias causadas desde el inicio del año 2020 hasta la fecha en que se expide esta sentencia se hará necesario iniciar por parte del demandante incidente de liquidación, en el cual se tendrá en cuenta el costo al cual ascendía el pasaje determinado oficialmente por el Distrito de Cartagena para la fecha del periodo a indemnizar y el número de pasajeros dejados de transportar, habiéndose demostrado en un número de 100; las sumas obtenidas se actualizarán hasta la fecha del auto que decida el incidente de liquidación.

## COSTAS

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso; así mismo lo explicó el Consejo de Estado a través de su jurisprudencia.

Conforme lo anterior, se condena en costas a la parte vencida de conformidad con el Art. 188 del CPACA, las cuales se liquidarán por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados; y las agencias en derecho se fijarán conforme lo manda el ACUERDO No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, emanado del Consejo Superior de la Judicatura, que, a consideración de este fallador, en el caso sub-judice, corresponden al 3% de las pretensiones.

En mérito de lo expuesto, el juzgado Octavo Administrativo Oral del circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **4. FALLA**

**PRIMERO:** Declarar patrimonialmente responsable al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, por los perjuicios sufridos por el demandante, RODGER SALGADO PATRÓN, con ocasión de la reducción en el número de pasajeros que transportaba por cuenta de la omisión en el control del transporte público colectivo informal, según las consideraciones de la parte motiva.

**SEGUNDO:** Condenar al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, a pagar al demandante la siguiente suma de dinero:

- Por el período comprendido entre los años 2017 a 2019, la suma de CUATROCIENTOS DIECISÉIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$416.340.000)
- Por el período comprendido desde el primero (1) de enero de 2020 hasta la fecha de esta sentencia, 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 del término establecido en el artículo 193 CPACA.



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00**

**TERCERO:** Negar las demás pretensiones.

**CUARTO:** Esta sentencia se cumplirá conforme a lo dispuesto en los artículos 187, 192, 193 y 195 CPACA.

**QUINTO:** Se condenará al pago de Agencias en Derecho al valor que resulte de aplicar el TRES (3%) a la suma que efectivamente reciba la demandante.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, expídase copia auténtica para su cumplimiento, haciéndose constar en la primera que presta mérito ejecutivo, devuélvanse los dineros sobrantes consignados para los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 008 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**4f15d6d7beae8132f55c89b76417b73fa1de404b708b1f2ed3ba593655354cd6**

Documento generado en 02/12/2020 06:56:22 p.m.



Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00261-00

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>