

**RICARDO MONCALEANO PERDOMO**

**LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO Y EL  
MOTOTAXISMO EN COLOMBIA**

(Maestría en derecho con énfasis en Responsabilidad Contractual y  
Extracontractual, Civil y del Estado 2013-2014)

**BOGOTÁ**

**2021**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN RESPONSABILIDAD**  
**CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL, CIVIL Y DEL ESTADO**

**Rector:** **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

**Secretaria General:** **Dra. Martha Hineirosa Rey**

**Decana Facultad de Derecho:** **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

**Director de Departamento de Derecho Civil:** **Dr. Felipe Navia Arroyo**

**Directora de tesis:** **Dra. Maria Isabel Troncoso**

**Examinador:** **Dr. Javier Franco Zárate**

## TABLA DE CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | 5  |
| <b>CAPÍTULO I</b>   |    |
| <b>PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL RELATIVO AL SERVICIO DE TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA O MOTOTAXISMO</b>                        | 11 |
| A. LA AUSENCIA DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN MOTOCICLETAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO  | 11 |
| 1. PROYECTOS LEGISLATIVOS PARA LA HABILITACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN MOTOCICLETA O MOTOTAXISMO  | 16 |
| 2. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS DE TRÁNSITO PARA RESTRINGIR EL TRANSPORTE EN MOTOCICLETAS O MOTOTAXISMO   | 19 |
| 3. RIESGOS DE DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA   | 22 |
| 4. MOTOTAXISMO: PROBLEMA SOCIAL, LABORAL O DE SEGURIDAD CIUDADANA   | 23 |
| B. PRONUNCIAMIENTOS DEL CONSEJO DE ESTADO EN TORNO AL MOTOTAXISMO COMO SERVICIO IRREGULAR EN COLOMBIA Y DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE                          | 27 |
| <b>CAPÍTULO II</b>  | 30 |
| <b>LOS FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DESDE LA ÓPTICA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL TRANSPORTE IRREGULAR DE USUARIOS O “PASAJEROS” EN MOTOCICLETA</b> |    |
| A. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS CAUSADOS A LOS USUARIOS O “PASAJEROS” DEL TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA                        | 30 |
| B. EL RÉGIMEN APLICABLE DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO   | 34 |
| 1. EL RIESGO EXCEPCIONAL COMO UN EVENTO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO  | 40 |
| 2. EL DAÑO ESPECIAL COMO UN EVENTO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO   | 43 |

|  |    |
|--|----|
| 3. FALLA DEL SERVICIO COMO TÍTULO DE IMPUTACIÓN APLICABLE A LOS DAÑOS DERIVADOS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO EN MOTOCICLETAS QUE PRESTAN SERVICIOS IRREGULARES DE TRANSPORTE DE PERSONAS                                | 44 |
| 3.1. LA FALLA DEL SERVICIO POR LA OMISIÓN DE LOS DEBERES DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL O DISTRITAL RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE IRREGULAR DE PASAJEROS EN MOTOCICLETA: DAÑOS AL USUARIO O PASAJERO DEL TRANSPORTE      | 46 |
| 3.2. LA FALLA DEL SERVICIO POR LA OMISIÓN DE LOS DEBERES DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL O DISTRITAL RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE IRREGULAR DE PASAJEROS EN MOTOCICLETA: DAÑOS A LAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO FORMAL | 59 |
| 3.3. LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO IRROGADO AL USUARIO O “PASAJERO” DEL TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA Y A LAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE.          | 63 |
| 4. RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO POR OMISIÓN LEGISLATIVA: AUSENCIA DE PROHIBICIÓN O HABILITACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN MOTOCICLETA  | 63 |
| <b>CONCLUSIONES</b>  | 68 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | 70 |

## INTRODUCCIÓN

El uso de la motocicleta en Colombia se ha tornado muy habitual en los últimos años, no sólo como medio de transporte familiar o alternativa de transporte sino como medio de trabajo. Son los casos de los mensajeros, los domiciliarios y también se encuentran una multiplicidad de oficios y artes que usan la motocicleta para prestar servicios a domicilio a cualquier lugar de la ciudad y así mismo expandir la empresa<sup>1</sup>.

El crecimiento de la industria es una de las causas del uso de la motocicleta con fines lucrativos. Sin embargo, existe una actividad que en diferentes países se ha convertido en una fuente de ingresos, es la actividad llamada “mototaxismo”. Este servicio consiste en el transporte de personas a cambio de una contraprestación económica. Se trata de una actividad informal que satisface diferentes necesidades sociales: de un lado es una fuente de recursos para quienes se encuentran en situación de desempleo y de otro lado, satisface la necesidad de transporte que las empresas formales no logran satisfacer.

Esta masificación del mototaxismo, si bien es una solución para las necesidades antes mencionadas, algunos la ven con otros ojos: una parte de la ciudadanía y de las autoridades la ven como un problema de movilidad y seguridad y como el factor determinante de la congestión vial y accidentalidad.

La expansión de esta actividad generó la expedición del Decreto 2961 de 2006, que ordenó a los municipios y a los distritos tomar medidas restrictivas contra el mototaxismo, por la inconformidad del sector del transporte formal que encuentran en esta actividad una competencia desleal.

---

<sup>1</sup> *Motocicletas: de medio de transporte a herramienta de trabajo*. La Patria [en línea], 1 de enero de 2013. Disponible en <https://www.lapatria.com/actualidad/motocicletas-de-medio-de-transporte-herramienta-de-trabajo-22953>.

En virtud de lo anterior, se expidieron también algunos decretos municipales, por ejemplo, en Armenia se prohibía el transporte de parrillero hombre en motos y se limitaba la circulación de las mismas hasta un horario específico<sup>2</sup>; en Barranquilla se estableció la circulación de motos en horario de 11:00 pm a 5:00 am y una restricción de pico y placa para las motocicletas<sup>3</sup>; y en Neiva se instituyó el tránsito de motocicletas con parrillero en el microcentro de la ciudad<sup>4</sup>. Todas estas normas tenían en común el objetivo de restringir la actividad del mototaxismo según lo prescrito por el Decreto 2961 de 2006.

El concepto de mototaxi si bien parte de la base de “moto” como medio de transporte, su finalidad es directamente lucrativa, buscando encajar dentro del transporte público, terrestre y urbano. Dicha finalidad lucrativa recae en cabeza del propietario de la moto que no necesariamente es el conductor, pues aquel puede contratar a otras personas -conductores- para ejecutar la actividad.

En ese orden de ideas, la actividad del mototaxismo se presenta como irregular e informal e incluso, en ciertas ocasiones, las autoridades gubernamentales la han catalogado como ilegal<sup>5</sup>. Lo anterior, teniendo en cuenta que el servicio público de transporte terrestre automotor metropolitano, distrital y municipal de pasajeros debe ser prestado únicamente por las empresas organizadas para ese fin, personas

---

<sup>2</sup> *A partir de hoy motos con parrillero hombre y hasta las 12 de la noche*. Diario Crónica del Quindío [en línea], 6 de enero de 2012. Disponible en [http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo\\_a\\_partir\\_de\\_hoy\\_motos\\_con\\_parrillero\\_hombre\\_y\\_hasta\\_las\\_12\\_de\\_la\\_noche-seccion-la\\_judicial-nota-40920](http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo_a_partir_de_hoy_motos_con_parrillero_hombre_y_hasta_las_12_de_la_noche-seccion-la_judicial-nota-40920)

<sup>3</sup> *Distrito prorroga decreto sobre circulación de motocicletas hasta el 31 de julio de 2020*. Noticias Alcaldía de Barranquilla [en línea], 30 de junio de 2020. Disponible de <https://www.barranquilla.gov.co/transito/distrito-prorroga-decreto-circulacion-motocicletas-31-julio-2020>.

<sup>4</sup> *Parrillero en moto, sigue generando polémica*. Diario del Huila [en línea], 26 de enero de 2020. Disponible en <https://www.diariodelhuila.com/parrillero-en-moto-sigue-generando-polemica>.

<sup>5</sup> *Tirón de orejas por mototaxismo le da Viceministro de Transporte al Distrito*. El Universal [en línea], 21 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.eluniversal.com.co/politica/tiron-de-orejas-por-mototaxismo-le-da-viceministro-de-transporte-al-distrito-177402>: “De acuerdo a las disposiciones legales en Colombia, nunca se ha permitido la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en vehículos particulares; siempre se ha exigido que el transporte público se preste únicamente por empresas legalmente habilitadas y estos sólo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte”.

naturales o jurídicas habilitadas por el Gobierno Nacional, según lo dispone el Decreto 1079 de 2015 y la Ley 336 de 1996.

Así mismo, la Corte Constitucional con ocasión del análisis del Código Nacional de Tránsito -Ley 769 de 2002- y en línea con lo conceptuado por el Ministerio de Transporte, se ha afirmado que la motocicleta como vehículo automotor no está homologada para prestar el servicio público de transporte de pasajeros<sup>6</sup>.

En este sentido, se observa que las garantías de seguridad en el servicio público de transporte en motocicleta son mínimas, no solo por el sin número de comparendos que se imponen por infracciones de tránsito sino también por la cantidad de accidentes que se presentan a diario como consecuencia de la poca protección que prestan estos vehículos motorizados.

Así, según cifras presentadas por la comisión sexta de la Cámara de Representantes, en Colombia de enero a julio de 2006 murieron 1.031 personas y 10.047 quedaron heridas en accidentes de tránsito en los que se involucraron motocicletas. De las 1.031 personas muertas en accidentes de tránsito, 620 eran motociclistas y 183 pasajeros de moto, los 228 restantes se encontraban entre peatones y ciclistas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de revisión de tutelas. Sentencia T-1172 del 04 de diciembre de 2003, M.P: Alfredo Beltrán Sierra. Sobre el particular, el artículo 2° del Código Nacional de Tránsito -Ley 769 de 2002- definió el vehículo de servicio público como: "Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje" y estableció que las motocicletas son vehículos automotores no homologados para prestar servicio público. En consecuencia, tiene mayor sustento la posición de que no es viable la prestación de dicho servicio en esta clase de vehículos. Con respecto a la normatividad analizada en general, se puede instituir que no existe en Colombia habilitación para el transporte de pasajeros en motocicletas, pues estas han sido habilitadas siempre como vehículos privados y no públicos.

<sup>7</sup> *Aumentemos la cultura de seguridad vial y la tolerancia, para que se disminuya la pérdida de vidas.* ARL Sura [en línea], 2016 (Tomado de Boletín de Prensa. Investigación del Fondo de Prevención Vial). Disponible en <https://www.arsura.com/index.php/component/content/article?id=632:-sp-23172>.

Por otro lado, de acuerdo con los reportes del Fondo de Prevención Vial, el 89% de los motociclistas muertos en accidentes de tránsito no portaban el casco al momento del siniestro y el 80.3% de los que resultaron heridos tampoco portaban este elemento de seguridad. El 13% de los accidentes de motocicleta se dan por impericia en el manejo; el 11% por el exceso de velocidad y el 5.4% del alcohol o las drogas<sup>8</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la prestación de servicios de transporte públicos irregulares o informales como el mototaxismo, presenta interesantes cuestionamientos a resolver desde un punto de vista de la responsabilidad.

Nos preguntamos entonces si el Estado podría ser responsable por el daño causado a un “pasajero” o usuario de este tipo de servicio con fundamento en su negligencia en la obligación de regularla.

El objetivo del presente trabajo de investigación consiste en demostrar la hipótesis según la cual le corresponde al Estado la responsabilidad frente a los usuarios del transporte irregular en motocicleta o mototaxismo por los daños causados a éstos. El fundamento para establecer la responsabilidad sería entonces la falla del servicio consistente en que al Estado le asisten deberes encaminados a controlar esta actividad y a proteger la vida e integridad de las personas en el territorio nacional.

En concreto, en esta investigación se abordará el contenido y alcance obligacional del Estado en relación con la protección y control del servicio de transporte público y del transporte irregular e informal en motocicleta o mototaxismo. Lo anterior, con el fin de establecer su responsabilidad patrimonial con fundamento en el título jurídico de imputación de falla del servicio por cuanto su falta de control y vigilancia respecto de la modalidad de transporte de pasajeros en motocicleta, puede derivar en un daño para el usuario o “pasajero” de este servicio.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*



En desarrollo del objetivo y del problema que subyace a la investigación, el presente escrito analizará las normas y la jurisprudencia colombiana relativa al servicio de transporte irregular en motocicleta o mototaxismo. También estudiaremos los tipos y regímenes de responsabilidad aplicables ante la ausencia de regulación de este tipo de transporte por parte del Estado.

Para el efecto, la metodología obedece al análisis de las normas que regulan el servicio público de transporte en Colombia y a la existente o inexistente regulación que se ha expedido para el servicio de transporte en motocicleta, así como de la jurisprudencia del Consejo de Estado concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado por las omisiones relacionadas con el incumplimiento o cumplimiento deficiente en la debida inspección, vigilancia y control ante la prestación irregular del servicio público de transporte colectivo de pasajeros a través de vehículos no homologados para ello y/o motocicletas. Por último, los tipos y regímenes de responsabilidad aplicables se abordarán con base en la doctrina y jurisprudencia nacional desde la óptica de la responsabilidad patrimonial del Estado en la relación automovilística entre el “transportador” y el “pasajero”.

Con esa finalidad, y en procura de una exposición clara y suficiente del objeto de esta investigación, el presente escrito se dividirá en dos capítulos: en primer lugar, se procederá con el análisis de la normativa y jurisprudencia en Colombia en relación con el servicio de transporte irregular en motocicleta o mototaxismo (Capítulo I), y haremos énfasis en la ausencia de regulación del servicio de transporte en motocicletas en el ordenamiento jurídico colombiano. En segundo lugar, se estudiarán los fundamentos de la responsabilidad del Estado desde la óptica de la omisión en el cumplimiento de los deberes de inspección, vigilancia y control relacionados con la prestación de servicios irregulares de transporte público o colectivo en motocicleta (Capítulo II), donde se analizará igualmente el tipo de responsabilidad aplicable.



## CAPÍTULO I

### PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL RELATIVO AL SERVICIO DE TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA O MOTOTAXISMO

#### A. LA AUSENCIA DE REGULACIÓN ESPECÍFICA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN MOTOCICLETAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

A título introductorio, se hace ineludible realizar un breve análisis sobre la normativa que rige el transporte público en Colombia, con el fin de conocer el contenido de deberes a cargo de las autoridades administrativas en la materia y aquellos a cargo de los prestadores de dicho servicio así como el alcance y efectividad del cumplimiento de dichos deberes, y la regulación o no del transporte público de motocicletas en el ordenamiento jurídico colombiano.

Decreto 1079 de 2015. En primera medida, el Decreto 1079 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”, señala que la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público de transporte está a cargo de los alcaldes metropolitanos, distritales y/o municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado tal función.

Ley 769 de 2002. Por otro lado, el artículo 7° de la Ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-, establece que “Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deberán ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”<sup>9</sup> (Subrayado fuera del texto original). En relación con esa

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 07 de abril de 2011. Radicado número 25000-23-24-000-2007-00150-01, CP: María Elizabeth García González.

función, el mismo Código determinó que las autoridades de tránsito podrán ordenar la inmovilización de los vehículos que sean conducidos para un servicio diferente de aquel para el cual tienen licencia de tránsito<sup>10</sup>.

En desarrollo de esta Ley, se expidió el Decreto 2961 de 2006 que establece las medidas necesarias para controlar la prestación del servicio público de transporte en motociclistas, y cuyo artículo 1° -modificado posteriormente por el Decreto 1079 de 2015- señala:

En los municipios o distritos donde la autoridad municipal o distrital verifique que se está desarrollando **una modalidad ilegal** de servicio público de transporte de pasajeros **utilizando la movilización de personas en motocicleta, dicha autoridad deberá tomar las medidas necesarias para restringir** la circulación de acompañantes o parrilleros, por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, de acuerdo con la necesidad. Dichas medidas se tomarán por periodos inferiores o iguales a un año (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Así mismo, el Decreto estableció que “El conductor o propietario de una motocicleta que circule con acompañante o parrillero dentro de las zonas u horarios objeto de restricción será sancionado de conformidad con las normas aplicables por la prestación ilegal del servicio público de transporte de pasajeros o servicio no autorizado”<sup>11</sup>.

La ejecución de una actividad ilegal según las normas vigentes. Hasta este punto, se concluye que a pesar de que el ordenamiento jurídico colombiano no contiene una prohibición expresa del transporte público de pasajeros en motocicleta, sí restringió la actividad a través de la normativa en mención, en donde incluso se le

---

<sup>10</sup> Literal D.12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002.

<sup>11</sup> Artículo 2° del Decreto 2961 de 2006, modificado por el Decreto 1079 de 2015.

cataloga -aisladamente- como una “modalidad ilegal” del servicio público de transporte de pasajeros.

No obstante, consideramos que dicho carácter ilegal se ve matizado en la misma disposición normativa que incorpora esta denominación, ya que la misma señala que serán las autoridades municipales o distritales las encargadas de “tomar todas las medidas necesarias para **restringir** la circulación de acompañantes o parrilleros, por las zonas de su jurisdicción o en horarios especiales” (Negrilla fuera del texto original).

En este sentido, resulta palmaria la distinción entre la ilegalidad de la actividad y la restricción de la misma: en el primer caso se concluiría que el Estado prohíbe absolutamente el transporte público de pasajeros; el segundo nos ubica en un escenario en donde la actividad se permite únicamente en aquellos eventos en donde las autoridades administrativas no han limitado o restringido la actividad.

Así las cosas, el artículo 1° del Decreto 2961 de 2006 -modificado por el Decreto 1079 de 2015- determinó que la forma para desestimar dicha actividad “ilegal” es a través de las medidas restrictivas que impongan las autoridades administrativas locales.

Por su parte el Consejo de Estado ha establecido que,

[...] si bien no existe una ley que califique el mototaxismo como ilegal, en nuestro ordenamiento hay normas de carácter general que sí lo hacen, que rigen plenamente [...] sobre este aspecto la Sección Primera de esta Corporación ha señalado que “la ley no ha regulado el servicio público de transporte en motocicleta, popularmente llamado mototaxi, de ahí que el mismo sea irregular...No obstante ello, y como quedó visto, a falta de regulación legal las autoridades competentes pueden adoptar medidas tendientes a su restricción, medidas estas que, conforme lo señaló la Corte

Constitucional en la precitada sentencia, al no poder constituir una prohibición absoluta, deben estar limitadas en el tiempo<sup>12</sup>.

Sobre el particular, vale la pena traer a estudio el artículo 2° del Decreto 2961 en mención, que reviste con una presunción de hecho al conductor o propietario de una motocicleta que circule acompañado por otra persona “en zonas u horarios objeto de restricción”, sancionándolo de conformidad con las normas aplicables “[...] por la prestación ilegal del servicio público de transporte de pasajeros o servicios no autorizados”, las cuales están reguladas en el artículo 130 de la Ley 769 de 2002.

Por esta razón, se afirma que la actividad de transporte público en motocicleta es ilegal en Colombia. Así, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con ocasión al examen de las aplicaciones móviles para el transporte en motocicletas, “[...] recordó a las autoridades del país que el Código Nacional de Tránsito expresa de forma clara que la motocicleta no está habilitada para ser un vehículo de transporte público. Por lo tanto, el servicio de transporte en moto es un servicio ilegal que pone en riesgo la vida y la integridad de sus usuarios”<sup>13</sup>.

En todo caso, consideramos que el carácter “ilegal” realizado en la norma fue morigerado por la facultad a las autoridades locales de imponer “medidas de restricción” al servicio. Incluso, la misma Agencia Nacional de Seguridad Vial señaló acto seguido de la manifestación anterior que “[...] convocará a todas las autoridades de tránsito del país con el fin de que en **cada jurisdicción se adopten las medidas necesarias e inmediatas** para que ejerzan con mayor rigor los controles en las vías y se proceda con las sanciones de rigor, al tiempo que insta a la ciudadanía de abstenerse de usar estos servicios [...]”<sup>14</sup> (Negrilla fuera del texto

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Radicación número 52001-23-31-000—2009-00091-02, CP: Alberto Yepes Barreiro.

<sup>13</sup> ANSV advierte que la motocicleta no está habilitada para ser usada como vehículo de transporte público. Ministerio de Transporte [en línea], 30 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/7153/ansv-advierte-que-la-motocicleta-no-esta-habilitada-para-ser-usada-como-vehiculo-de-transporte-publico/>.

<sup>14</sup> Ibid.

original), siendo estas medidas las señaladas en el artículo 1° del Decreto 961 de 2006 -modificado por el Decreto 1079 de 2015-.

Ahora bien, como acotación a la normativa repasada, el Gobierno Nacional también reglamentó la prestación y uso del servicio público de transporte terrestre automotor mixto en motocarro, a través del Decreto 1079 de 2015, dejándose claro que “[e]l acondicionamiento de motocicleta a motocarro deberá efectuarse de acuerdo con las especificaciones y condiciones técnicas y de seguridad que establezca el Ministerio de Transporte”, lo cual aún no se ha efectuado.

A partir de la reseña que precede, puede advertirse que (i) el propósito del legislador colombiano ha sido el de prohibir el servicio de transporte público en motocicleta, al punto que el Decreto 2961 de 2006 -modificado por el Decreto 1079 de 2015- lo catalogó como una “modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros”; no obstante, las normas que regulan la materia se quedan cortas en relación con el contenido de la prohibición, pues le otorga facultades a las autoridades administrativas locales únicamente para “restringir” la actividad; (ii) por otro lado, y tal y como se precisará en el siguiente punto, las medidas restrictivas por parte del Estado han resultado insuficientes para evitar y controlar el alto índice de accidental y los riesgos que giran en torno al transporte público de pasajeros en motocicletas, presentándose un aparente incumplimiento de lo de los deberes estatales mínimos de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio público de transporte, y de la salvaguarda de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público -Decreto 1079 de 2015 y la Ley 769 de 2002- y; (iii) en este sentido, la ausencia de una regulación suficiente en Colombia para la protección efectiva de la vida e integridad de las personas en la vía pública y en el transporte “ilegal” en motocicleta, presupone una omisión legislativa que ubica a las personas en un escenario de daños que, como se adelantó en la introducción de esta investigación, debe ser reparado; (iv) por último, consideramos que por el avance que ha tenido esta actividad en el territorio colombiano y por la evidente imposibilidad de que las medidas restrictivas resulten suficientes para remediar los altos índices de

accidentalidad en Colombia, debería estimarse por parte del legislador la habilitación del transporte público en motocicleta, en procura de la salvaguarda efectiva de la vida e integridad de las personas en la vía pública.

#### 1. PROYECTOS LEGISLATIVOS PARA LA HABILITACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN MOTOCICLETA O MOTOTAXISMO

Hasta el momento han sido múltiples los proyectos legislativos para habilitar el servicio público de transporte en motocicleta o mototaxismo; no obstante, a la fecha de la presente investigación no ha prosperado ningún proyecto de ley con este propósito. El presente espacio se enfocará en la presentación de algunos de los proyectos de ley que han sido archivados y las exposiciones de motivos que han sido objeto de estudio por parte del Congreso de la República.

El nueve (9) de septiembre de dos mil cuatro (2004) se presentó ante el Senado de la República el Proyecto de Ley 123 “Por medio del cual se autoriza el servicio público de transporte mototaxi en municipios de 4, 5 y 6 categoría y se dictan otras disposiciones”<sup>15</sup>. En la exposición de motivos el autor del Proyecto manifestó que,

Al legalizar el servicio, también estamos dándole seguridad a los pasajeros de saber quién es el conductor, cuál es la empresa que los transporta, es decir, quién es el responsable, para que no se presenten abusos por tarifas y otros, así como sucedía con el servicio de los taxis, el cual fue reglamentado exigiéndose la carnetización [sic] de los taxistas, hecho que redujo significativamente los índices de inseguridad<sup>16</sup>.

En el mismo año se presentó el Proyecto de Ley 99 “Por medio del cual se autoriza la prestación del servicio de transporte público terrestre en la modalidad de mototaxi

---

<sup>15</sup> Proyecto de Ley que fue archivado luego del trámite en la Comisión Sexta del Senado de la República.

<sup>16</sup> Gaceta 523 de 2004 del Congreso de la República.



y se dictan otras disposiciones”<sup>17</sup>, el cual incluía dentro de sus disposiciones la de autorizar estos servicios siempre y cuando se cumpla con las siguientes condiciones, entre otras: “[...] 1. Que las motocicletas y bicicletas hayan sido adaptadas como mototráiler y bicitráiler, de acuerdo con las condiciones técnicas, de seguridad, ambientales y de operación que determine el Ministerio de Transporte. [...] 3. Que al mototráiler y al motocarro se les haya cambiado de servicio particular a público, de acuerdo con los requisitos que para estos fines establezca el Ministerio de Transporte [...]”<sup>18</sup>.

Posteriormente, en el año 2009 se presentó el Proyecto de Ley 102 “Por medio del cual se reglamenta el uso de las motocicletas en el todo al territorio nacional y se dictan otras disposiciones”<sup>19</sup>. Así mismo, en el año 2010 se estudió el Proyecto de Ley 045 “Por medio del cual se reglamenta el uso de las motocicletas en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”<sup>20</sup>, el cual también fue objeto de archivo en la Comisión Sexta del Senado de la República.

Ahora, es de suma importancia traer a colación el Proyecto de Ley 024 de 2010 “Por la cual se establecen los parámetros para la prohibición del tránsito de motocicletas con acompañantes o parrilleros”<sup>21</sup>, que estableció:

Las autoridades municipales solo en circunstancias excepcionales podrán ejercer para la prohibición del tránsito de motocicletas con acompañante o parrillero, o restringir el uso de la infraestructura vial en zonas y en horarios especiales para este tipo de vehículos, por razones de orden público o se ponga en riesgo la integridad de los derechos fundamentales de la ciudadanía, u otras razones de interés público, debidamente justificadas [...]

---

<sup>17</sup> Proyecto de Ley que fue archivado luego del trámite en la Comisión Sexta del Senado de la República.

<sup>18</sup> Gaceta 477 de 2004 del Congreso de la República.

<sup>19</sup> Proyecto de Ley que fue archivado luego del trámite en la Comisión Sexta del Senado de la República.

<sup>20</sup> Gaceta 765 de 2009 del Congreso de la República.

<sup>21</sup> Proyecto de Ley que fue archivado luego del trámite en la Comisión Sexta del Senado de la República.

La restricción no podrá ser de carácter permanente, y en el texto del acto explícitamente deberá establecer su temporalidad, la cual no podrá ser superior a un (1) mes”. Este proyecto de ley fue archivado en la Comisión Sexta del Senado de la República<sup>22</sup>.

Por último, el Proyecto de Ley 037 de 2013 “Por la cual se dictan lineamientos para el uso de motocicletas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”<sup>23</sup>, que consagró:

El respectivo alcalde municipal podrá restringir la circulación de motocicletas mediante acto administrativo debidamente justificado, sólo por grave alteración del orden público y exclusivamente dentro del territorio de su jurisdicción, cuando las causas de alteración del orden público están directamente relacionadas con el uso y circulación de motocicletas, soportado en estadísticas que estarán incondicionalmente a disposición de los ciudadanos que las soliciten a la autoridad que expida el acto administrativa<sup>24</sup>.

En este orden de ideas, y tal y como se precisó al inicio de esta sección, se han presentado varios proyectos de ley que han pretendido reglamentar o habilitar el servicio público de transporte en motocicleta, empero han sido objeto de archivo en el trámite legislativo, lo cual deja en evidencia la omisión por parte del legislador para regular un tipo de transporte –aunque irregular- común y ordinario en el territorio colombiano.

## 2. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS DE TRÁNSITO PARA RESTRINGIR EL TRANSPORTE EN MOTOCICLETAS O MOTOTAXISMO

---

<sup>22</sup> Gaceta No. 438 de 2010 del Congreso de la República.

<sup>23</sup> Proyecto de Ley que fue archivado luego del trámite en la Comisión Sexta del Senado de la República.

<sup>24</sup> Gaceta No. 588 de 2013 del Congreso de la República.

En atención a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional y a las leyes que regulan la materia, las administraciones locales han tomado distintas determinaciones normativas cuyo común denominador ha sido la prohibición en determinados sectores y/u horarios de la circulación de motocicletas con más de una persona transportándose<sup>25</sup>.

Entre estas medidas están: en Sincelejo se estableció la prohibición de parrilleros en horarios nocturnos los días de fin de semana<sup>26</sup>; en Montería, entre otras, el “día sin moto”<sup>27</sup>; en Palmira la prohibición de parrillero menor de 12 años de manera permanente<sup>28</sup>; en Cali la realización de múltiples operativos tendientes al control e incautación de los vehículos<sup>29</sup>; en Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Florencia, Pasto y otras ciudades capitales e intermedias operaciones semejantes, *verbigracia*, la implementación de un pico y placa para motocicletas<sup>30</sup>, medida particularmente contraproducente en opinión del periodista Mauricio Gallego por “[...] razones relacionadas con el bajo consumo de combustible (cuyo valor no para de subir), las deficiencias de los sistemas de transporte masivo, la facilidad de parqueo y de movilización en nuestras ciudades cada vez más congestionadas y con más restricciones como por ejemplo el pico y placa, han seducido a más y más colombianos, inclusive aquellos que tienen automóviles, a encontrar en las dos

---

<sup>25</sup> *El mototaxismo en Sincelejo, un análisis socioeconómico*. (Boletín del mercado de trabajo en Sucre, Observatorio Socioeconómico de la Sabana). Observatorio Socioeconómico de La Sabana [CECAR], 2006. ALEJANDRO LARA ARROYO Y RAMIRO ARRIETA PUELLO. *Efectos del mototaxismo en el transporte público colectivo urbano y la movilidad en la ciudad de Cartagena De Indias en las rutas: 15A, 21, 26, 30A, 34, 44B, 44D, 46 y 47*. Repositorio Universidad de Cartagena, 2015. CATALINA MARÍA ESPINOSA GUTIÉRREZ, CLAUDIA PILAR RODRÍGUEZ HIGUERA Y MARÍA CAROLINA URIBE FERNÁNDEZ. *El impacto socioeconómico del fenómeno del mototaxismo en la ciudad de Montería*. (Tesis de especialización, Universidad de La Sabana), 2018. Recuperado de: <http://www.sertaobras.org.br/tuk-tuk/wp-content/uploads/sites/2/2010/07/tesetuk.pdf>.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> *Palmira, hacia un sistema de movilidad seguro y sostenible 2013-2017*. (Consultoría Para Elaborar Los Estudios y Diseños de los planes locales de Seguridad Vial). Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo [FONADE], 2013, p. 10. Disponible en: <http://www.palmira.gov.co/attachments/article/868/1.%20Resumen%20Ejecutivo-Palmira-Ver%202.pdf>.

<sup>29</sup> *Informe de gestión 2014 Municipio de Santiago de Cali*. Alcaldía de Cali, 2015, p. 277. Disponible en: <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/2015/planeacion/InformeGestionMunicipio2014.pdf>.

<sup>30</sup> *El mototaxismo en Sincelejo, un análisis socioeconómico*. (Boletín del mercado de trabajo en Sucre, Observatorio Socioeconómico de la Sabana). *Op.Cit.*

ruedas un medio de transporte flexible y económico para sus desplazamientos urbanos [...]”<sup>31</sup>.

Mención especial nos merece el municipio de San Gil en el departamento de Santander. Allí el proceder de la administración se orientó por la ampliación de rutas de buses, la prohibición de parqueo en el centro de la ciudad para despejar las vías y así reducir el tiempo de las rutas, y la creación de subsidios escolares para el servicio público de buses<sup>32</sup>. Acciones que según la administración municipal han reducido la incidencia del mototaxismo en la población como opción para su transporte.

Al igual que en las demás ciudades del país, Neiva ha hecho uso de las medidas restrictivas de la circulación de motocicletas para enfrentar el problema del mototaxismo, contenidas específicamente en los Decretos municipales 0102 de 2014 y 080 de 2015, contentivas fundamentalmente de las estrategias de prohibir el parrillero en determinados zonas y horarios.

En ese orden, y de acuerdo con los Decretos municipales 0102 de 2014 y 080 de 2015 -reiterados por los Decretos 093 y 094 del 2016- la Alcaldía Municipal de Neiva, en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales<sup>33</sup>, y en virtud de lo preceptuado por el artículo 1° del Decreto Nacional 2961 de 2006 –modificado por el Decreto Nacional 1079 de 2015-, dispuso las siguientes medidas para contrarrestar el fenómeno del mototaxismo:

- i. Por un lado, se prohibió la movilización de motocicletas con acompañante del conductor en el microcentro de la ciudad (comprendido de sur a norte

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 2.

<sup>32</sup> *Acta Informe de gestión*. Secretaria de tránsito y Transporte. Alcaldía de San Gil, 2015. Disponible en <http://www.sangil.gov.co/wpcontent/uploads/Documentos/Publicaciones/Empalme/Secretaria%20de%20tr%C3%A1nsito%20y%20Transporte.pdf>.

<sup>33</sup> El alcalde es la autoridad de tránsito en su municipio y primera autoridad de policía, según el artículo 315 numeral 2° de la Constitución Política y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

entre las calles quinta y once y de occidente a oriente entre las carreras primera y séptima, donde se concentra el comercio y funcionan la mayoría de las entidades públicas) entre las seis horas y las diecinueve horas, y entre las veintitrés horas y las cinco horas del día siguiente.

ii. Por el otro, se regló que,

[...] Para la circulación de motocicletas con acompañante o parrillero en el perímetro urbano del Municipio de Neiva, su conductor debe ser el propietario de la misma. Para efectos de control de esta medida por parte de los agentes de tránsito, el conductor de la motocicleta deberá corresponder al propietario registrado en la Licencia de Tránsito, de conformidad con lo establecido en el Decreto Nacional 4116 de 2008. Lo anterior, sin perjuicio de la restricción de prohibición a acompañante o parrillero en el microcentro, prevista en el Decreto 0102 de 2014. PARÁGRAFO: La presente medida no autoriza al propietario de la motocicleta registrado en la licencia de tránsito (Tarjeta de Propiedad) a prestar transporte informal<sup>34</sup>.

Estos esfuerzos normativos se orientan a impedir la continuidad de la actividad del mototaxismo, no obstante, según información de la Alcaldía de Neiva, se ha presentado un incremento en el servicio de transporte irregular en motocicleta<sup>35</sup>, por ende, las medidas señaladas no han resultado eficientes para controlar esta actividad.

Por otro lado, entre las falencias en los controles de las autoridades de tránsito y de policía, se encuentra la ausencia de controles en los puntos de cargue y descargue de “pasajeros”. En las comunicaciones a la prensa y en los decretos expedidos por

---

<sup>34</sup> Artículo 3° del Decreto municipal 080 de 2015.

<sup>35</sup> *Ministransporte estudiará problemática por mototaxismo en Neiva*. La Nación, 7 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.lanacion.com.co/index.php/noticias-regional/neiva/item/266592-ministransporte-estudiara-problematika-por-mototaxismo-en-neiva>.

la Alcaldía de Neiva, no hay mención alguna a este respecto. La causa se debe sin duda a la indeterminación de tales puntos de cargue y descargue de “pasajeros”.

### 3. RIESGOS DE DAÑO ANTIJURÍDICO EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA

Teniendo en cuenta lo anterior y no obstante la intención de las alcaldías municipales y distritales, las medidas referidas han resultado absolutamente infructuosas al no lograr desaparecer el fenómeno del mototaxismo, ni su demanda por parte de la población, incluso de aquella parte que aun contando con automóvil propio o particular, prefiere optar por esta clase de servicios no regulados o ilegales<sup>36</sup>.

Así lo estableció la Agencia Nacional de Seguridad Vial quien,

[...] reitera que los usuarios de este tipo de servicios no cuentan con ninguna garantía de idoneidad de los conductores que prestan el servicio. Por el contrario, estos esquemas incentivan a los conductores a lograr el mayor número de viajes, ya sea por tiempo o por distancia, promoviendo la ilegalidad y conductas de riesgo como asumir exceso de velocidad, hacer uso inapropiado de la infraestructura vial para llegar más rápido de un punto a otro (contravía, invasión de andenes, etc.), implicando así riesgos para los usuarios de la moto y los demás actores viales<sup>37</sup>.

Así mismo, llama la atención las siguientes consideraciones expuestas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial:

En la práctica ilegal de “mototaxismo”, el acompañante tiene una alta probabilidad de utilizar cascos que no corresponden a su talla; por lo tanto,

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 16.

<sup>37</sup> ANSV advierte que la motocicleta no está habilitada para ser usada como vehículo de transporte público. Op. Cit.

en caso de siniestro vial, este elemento (casco) no cumpliría su funcionalidad de manera óptima como elemento de protección personal.

[...]

Hay que recalcar que estos servicios no cuentan con un esquema de aseguramiento del vehículo, sus ocupantes y los demás actores viales, en caso de un siniestro vial. De esta forma, al usar este tipo de vehículos como transporte público, los pasajeros de la moto NO estarían amparados por la cobertura del Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito (Soat). Teniendo en cuenta el alto riesgo de siniestralidad que presentan las motos, los usuarios de estos servicios se están exponiendo a una lesión grave o incluso a perder la vida<sup>38</sup>.

De esta manera, se hace palmario el carácter insuficiente de las medidas restrictivas de la administración local para controlar la actividad, resaltándose nuevamente la ausencia de medidas efectivas por parte de la administración para prohibir esta actividad, y la omisión del legislador para permitir y regular un transporte que hoy en día es habitual.

#### 4. MOTOTAXISMO: PROBLEMA SOCIAL, LABORAL O DE SEGURIDAD CIUDADANA

Este estudio se presenta con el fin de examinar si las causas sociales, laborales y de seguridad ciudadana podrían servir como fundamento claro para la habilitación en Colombia del transporte público de pasajeros en motocicleta. Lo anterior, teniendo en cuenta que hoy en día es una práctica común la circulación de motocicletas con fines de transporte público y que permitirla y regularla adecuadamente podría no sólo evitar una eventual responsabilidad en cabeza del Estado sino que también permitiría garantizar con suficiencia la seguridad vial y la protección de la vida e integridad de las personas en la vía pública.

---

<sup>38</sup> Ibid.

Distintos estudios y publicaciones académicas, así como la prensa, han señalado como causa germinal del mototaxismo en Colombia al desempleo<sup>39</sup>. Esto ubica el mototaxismo como un problema social, en primera medida. Por otro lado, el mototaxismo ha sido identificado como causa de altas tasas de accidentalidad en las vías y en la comisión de delitos<sup>40</sup>, debido a una falta acuciante de cultura vial, es decir, de respeto por las reglas y señales de tránsito, y a la facilidad que ofrece la motocicleta para la consumación de actividades delictivas y de terrorismo, inclusive<sup>41</sup>. Pero resulta claro que la problemática fundamental es social.

Según un estudio de 2016 sobre esta actividad en la ciudad de Neiva, titulado “Análisis Socio-Jurídico del Mototaxismo, Una aproximación al fenómeno en Neiva”, se lee:

Respecto de la estratificación socio económica de los mototaxistas de la ciudad de Neiva, la tabla número 8 refleja que este oficio es marcadamente ejercido por personas de los estratos 1 y 2, en donde se observan los principales problemas tanto de acceso a la educación superior, como al mercado laboral y que coinciden con la mayoría de población del SISBEN, demostrando lo anterior el problema futuro de este grupo poblacional que sólo recibe del Estado, asistencialismo mediante algunos paquetes básicos

---

<sup>39</sup> ANDRÉS SÁNCHEZ JABBA. *La economía del mototaxismo: el caso de Sincelejo*. Documentos de trabajo sobre economía regional, 2011, p. 18. Recuperado [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-140.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-140.pdf). IRMA YOLANDA CASTILLO AVILA, BETTY GALARZA HERRERA Y HIBETH PALOMINO GÓMEZ. Salud Uninorte. *Condiciones de trabajo y salud de mototaxistas Cartagena – Colombia*, 2013, pp. 514 a 524. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/sun/v29n3/v29n3a12.pdf>.

<sup>40</sup> Alcaldía de Barranquilla. *Metodología para el análisis de la seguridad vial en sitios críticos de la ciudad de Barranquilla*. Secretaría distrital de movilidad, Oficina técnica área seguridad vial, 2012, p. 5. Recuperado de <http://www.barranquilla.gov.co/movilidad/images/movilidad/tecnica/documentos/documentos1.pdf>.

<sup>41</sup> DIEGO CASTILLO. El Decreto que prohíbe el parrillero cuando la moto no la conduce su dueño. *La Nación*, 2015. Recuperado de <https://www.lanacion.com.co/en-firme-restriccion-del-parrillero-en-neiva/?ertthndxbcvs=yes>.



de salud, pero que no están ahorrando para gozar en su vejez de una pensión que les permita cubrir sus necesidades básicas.

[...]

Finalmente se debe resaltar que respecto de los ingresos de los mototaxistas en el marco de la actividad, se pudo establecer, de acuerdo con la tabla 13, que la mayoría de ellos (45%) perciben diariamente entre \$10.000 y \$20.000 lo cual promediando en un mes se aproximaría a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. A su vez, hay otra porción de mototaxistas (36%) que alcanzan ingresos entre \$20.000 y \$30.000 que proyectándolos en mes podrían estar entre un SMLMV y uno y medio. Finalmente Se debe destacar que hay una porción de mototaxistas que alcanza ingresos superiores a \$30.000 diarios, que podrían proyectarse en un mes aproximadamente a los dos SMLMV y otros que no alcanzan los \$10.000 diarios que difícilmente alcanzan la mitad del SMLMV. De estas cifras se pueden concluir dos cosas: la primera es que los ingresos percibidos en el mes por el oficio de mototaxista son variables pues dependen de los días laborados puesto que para ellos no cuentan fines de semana o festivos como días no laborados y remunerados y que sucede igual con los ingresos diarios dependiendo de las horas dedicadas al oficio. La segunda es que difícilmente los ingresos de un mototaxista, superan 1½ SMLMV, situación que los pone en aprietos de ser sancionados con las multas que el estado ha establecido por la prestación de servicios no autorizados o cambio de servicio de un vehículo<sup>42</sup>.

Evidencia el anterior estudio que al igual que otras ciudades en Neiva las personas se ven compelidas a ejercer el mototaxismo para no llegar a un escenario de desempleo, y por ser además una actividad meridianamente rentable.

---

<sup>42</sup> GERMAN ALFONSO LOPEZ DAZA. "Análisis Socio – Jurídico del Mototaxismo. Una aproximación al fenómeno en Neiva". Editorial Universidad Surcolombiana, 2010.

Sobre el derecho al trabajo expresado en actividades no reguladas, ha expresado la Corte Constitucional:

La confianza legítima es un principio que rige las relaciones entre la administración y las personas (naturales y jurídicas), dentro de las cuales, por supuesto, pueden presentarse todo tipo de hipótesis, dado el complejo aparato Estatal. Una de estas manifestaciones tiene que ver con el ejercicio del derecho al trabajo a través de sus diferentes formas, siendo la más recurrente en la jurisprudencia constitucional la que tiene que ver con actividades económicas no reguladas<sup>43</sup>.

A pesar de lo anterior, es pertinente aclarar que no se considera el ejercicio del mototaxismo como una actividad cobijada dentro del principio de confianza legítima, habida cuenta que en Neiva y en otras ciudades del país, la administración ya ha establecido prohibiciones al ejercicio de la actividad, señalando la ilegalidad del mototaxismo mediante acciones positivas restrictivas y continuadas. De tal modo que para el caso del mototaxismo en la ciudad de Neiva, no es predicable que se hayan configurado los elementos que permiten la aplicación del principio de confianza legítima, pues la administración nunca creó “[...] expectativas favorables para los [mototaxistas] debido a acciones y omisiones que le otorgan apariencia de legalidad y normalidad a [su actividad] y súbitamente las autoridades cambian las condiciones en que [ellos] encontraban”<sup>44</sup>.

Se considera importante, por otro lado, el respeto al derecho al trabajo de las personas dedicadas al mototaxismo, por cuanto se encuentran en situación de debilidad económica, y es dicha actividad la única garantía para un ingreso mínimo vital.

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de revisión de tutelas. Sentencia T-442 del 11 de julio de 2013, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>44</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-386 del 28 de junio de 2013, M.P.: María Victoria Calle Correa.

En este sentido, el transporte de pasajeros en motocicleta cumpliría con las expectativas sociales y laborales de la población colombiana y, adicionalmente, la regulación de esta actividad le permitiría al Estado vigilar, inspeccionar y controlar con mayor facilidad este tipo de transporte que es *per se* riesgoso.

#### B. PRONUNCIAMIENTOS DEL CONSEJO DE ESTADO EN TORNO AL MOTOTAXISMO COMO SERVICIO IRREGULAR EN COLOMBIA Y DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

Hasta el momento, el servicio de transporte irregular en motocicleta ha sido objeto de análisis por el Consejo de Estado frente a pretensiones invocadas por empresas transportadores del sector formal, pero no por usuarios y/o “pasajeros” del servicio. Así por ejemplo, en el estudio de una acción de reparación directa en donde se pretendía la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la Alcaldía Distrital de Santa Marta a título de la falla del servicio, la Sección Tercera del Consejo de Estado estableció:

[...] 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** [...] Así, la Alcaldía, en ejercicio de su calidad de primera autoridad administrativa y policial del distrito, **tenía a su cargo controlar esta práctica** [transporte informal], **por ser contraria a la norma** [...] Por lo anterior, puede deducirse que la disminución del parque automotor de Rodaturs S.A. y, de suyo, de los ingresos percibidos, es una directa consecuencia de la prestación ilegal del servicio público de transporte y es imputable a la administración distrital pues, **aun cuando procuró la adopción de medidas que eliminaran esta práctica, lo cierto es que estas no fueron efectivas**<sup>45</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

---

<sup>45</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera Sección B. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Radicado 39603, CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

El Consejo de Estado en esta sentencia determinó que el carácter generalizado del transporte no implica de suyo que puedan las autoridades municipales y distritales desobedecer o inobservar el ordenamiento jurídico con base en una conducta irregular y generalizada, por el contrario “[...] ante la ilegalidad, las autoridades deben encaminar sus potestades al efectivo cumplimiento [...] 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”.

Así mismo, el fallo estudiado efectúa un análisis interesante de la “costumbre aprehendida por los usuarios de este tipo de transporte” al considerar que la costumbre *contra legem* se encuentra proscrita en el ordenamiento jurídico y que “[...] ante la generalización del transporte irregular, ampliamente conocida por ciudadanos y autoridades, debieron enfilarse todos los esfuerzos para sancionar a quienes lo llevaban a cabo”.

En este sentido, el alto tribunal reconoció que el daño alegado en la demanda es imputable al distrito, “[...] pues en su primera autoridad policiva y administrativa del territorio, debió cumplir sus funciones de control y vigilancia del transporte público en la ciudad”.

En sentencia del 23 de mayo de 2016 la Sección Tercera del Consejo de Estado estudió preliminarmente una pretensión de responsabilidad patrimonial de un municipio por la omisión en la vigilancia y control de la modalidad de transporte de pasajeros en motocicleta. No obstante, la Corporación en dicho fallo no se pronunció sobre los aspectos puntuales de responsabilidad sino únicamente de la declaratoria de caducidad de la acción.

Así pues, este ha sido el panorama actual de la responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión en la regulación del servicio “irregular” en motocicleta y en los deberes de vigilancia y control de esta modalidad de transporte.

Hasta el momento no se han presentado fallos sobre acciones de reparación directa para responsabilizar al Estado por los daños causados a un usuario y/o “pasajero” del servicio irregular estudiado. Sin embargo, el análisis preliminar que hace el Consejo de Estado en el primer caso permite estudiar y analizar la eventual responsabilidad del Estado con fundamento en el incumplimiento o cumplimiento deficiente de sus deberes de inspección, vigilancia y control ante la prestación irregular del servicio público de transporte colectivo de pasajeros a través de vehículos no homologados para ello y/o motocicletas.

Ahora bien, es importante resaltar que el servicio público de pasajeros en mototaxi corresponde a una omisión legislativa por ausencia de regulación legal -más no ilegal-, es decir, se trata de un transporte irregular o no reglamentado por parte del legislador, contrario al transporte formal de pasajeros, ya sea urbano, distrital o municipal que está debidamente reglamentado y legislado.

Por tal motivo, el carácter “irregular” de la actividad es el punto de partida para la responsabilidad del Estado por la omisión, contrario a lo definido en el Decreto 2961 de 2006 que identifica al mototaxismo como una modalidad “ilegal” del servicio público de pasajeros en mototaxi; no sería de recibo esta posición normativa, por cuanto el ejercicio de la actividad mototaxista no tiene que ver con la licitud o ilicitud, sino con la regulación o restricción de la actividad, tal como lo señaló el Consejo de Estado en la Sentencia del 23 de mayo de 2018 anteriormente estudiada. En este sentido, queda claro por parte de esta Corporación catalogar el servicio de transporte público de pasajeros en mototaxi como irregular y no reglado, a su vez, la Corte Constitucional lo determina como un servicio no homologado; queriendo con ello significar que este servicio debe estar reglamentado.

Presentados los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la materia y el análisis a los mismos, es relevante estudiar las decisiones que ha tomado la Superintendencia de Transporte en relación con el mototaxismo.

Así pues, y en consideración al importante análisis que efectuó la Superintendencia de Transporte en el caso CAP Technologies S.A.S. (titular de la plataforma “Picap”), resulta indispensable en esta instancia hacer una breve mención a la decisión tomada en el mismo.

El 21 de diciembre de 2019 la Superintendencia de Transporte tomó la decisión de declarar el sometimiento a control de la sociedad CAP Technologies S.A.S. y, en consecuencia, convocarla al proceso de liquidación ante la Superintendencia de Sociedades, con base en las siguientes razones: (i) para proteger la seguridad, vida e integridad de los usuarios del sector transporte, así como los principios rectores del transporte, entre los cuales se encuentran la seguridad, la calidad y el libre acceso y; (ii) porque la actividad realizada por la sociedad era “ilegal” al existir una “prohibición expresa” para transportar pasajeros en vehículos tipo motocicleta<sup>46</sup>.

En relación con el pronunciamiento de la Superintendencia de Transporte vale la pena concluir que, por un lado, la entidad consideró el mototaxismo como una actividad “ilegal” en lugar de considerarla como irregular o no reglamentada; por el otro lado, estimamos que la decisión tomada por la entidad representó un cumplimiento al deber de inspección, vigilancia y control en la actividad de transporte, específicamente para el uso de plataformas digitales que tienen por objeto esta actividad irregular.

En línea con lo anterior, y hasta un pronunciamiento puntual del Consejo de Estado sobre el particular, se abordará continuación el estudio particular de los fundamentos de la responsabilidad del Estado desde la óptica de la omisión legislativa en el transporte irregular de usuarios o “pasajeros” en moto.

---

<sup>46</sup> Superintendencia de Transporte. Disponible en: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2019/suspension-cea-2/> y <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2020/empresa-de-mototaxismo-pierde-30-tutelas-contrala-supertransporte-y-se-le-niega-amparo-constitucional-por-ser-una-actividad-no-autorizada/>.

## **CAPÍTULO II**

### **LOS FUNDAMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DESDE LA ÓPTICA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL TRANSPORTE IRREGULAR DE USUARIOS O “PASAJEROS” EN MOTOCICLETA**

#### **A. LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS CAUSADOS A LOS USUARIOS O “PASAJEROS” DEL TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA**

La segunda parte de esta investigación se enfocará en el análisis de la responsabilidad del Estado por los posibles daños y perjuicios ocasionados a los terceros usuarios o “pasajeros” del transporte irregular en motocicleta, por los eventuales accidentes de tránsito que se pudieren ocasionar con este medio de transporte privado.

En este sentido, no será objeto de análisis la responsabilidad civil que se pudiere imputar a los particulares –bien conductores de las motocicletas o propietarios de estas-, por los daños que eventualmente se ocasionen con este medio de transporte irregular, ya que el núcleo de esta investigación se limita a analizar si existe una eventual responsabilidad patrimonial en cabeza del Estado y bajo cuál título de imputación se le podría endilgar dicha responsabilidad.

Para este propósito, lo primero por mencionar es que en el derecho colombiano existen diversas acciones para obtener la reparación del daño causado por la administración, dependiendo de cuál haya sido la causa de este, si el daño es causado por un acto administrativo, la acción será de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA); si el daño es causado por “un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos”, la acción será de reparación directa (art. 140 CPACA);

si el daño proviene de un contrato, la acción será la de controversias contractuales (art. 141 CPACA)<sup>47</sup>.

En virtud de lo anterior, es palmario que el evento de daños objeto de este estudio pretende analizar si los usuarios o “pasajeros” del transporte irregular mediante motocicleta, podrían pretender una reparación directa por parte del Estado para el resarcimiento de los daños causados por dicho accidente, por lo que la primera y tercera hipótesis no aplicarían para este evento.

En este sentido, el escenario de daños objeto de examen se situaría en la segunda hipótesis, específicamente en los daños ocasionados por una omisión de la administración, que podrá ser pretendido mediante una acción de reparación directa, propia de una responsabilidad de naturaleza extracontractual.

De esta manera, y con el propósito de entrar a estudiar la eventual responsabilidad en cabeza del Estado, es ineludible traer a estudio el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, según el cual “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

A propósito de esta disposición, el Consejo de Estado ha señalado que,

De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado, se desprende que esta tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por

---

<sup>47</sup> JUAN CARLOS HENAO PÉREZ. *El Daño Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 79.



su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro<sup>48</sup>.

En este orden de ideas, el Estado responderá patrimonialmente por los “daños antijurídicos” que le sean “imputables”, tanto por su acción como por su omisión, ya sea por “[...] falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro”.

En relación con el daño antijurídico, se ha definido como “la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar [...] la lesión a un interés protegido por el ordenamiento jurídico, y que la persona no está en el deber de tolerar”<sup>49</sup>. Por su parte, la imputación jurídica o *imputatio iure* supone “[...] el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política”<sup>50</sup>.

En el caso *sub iudice*, el daño antijurídico encuentra causa en la omisión de la administración pública para establecer medidas idóneas y efectivas que eviten el transporte público en motocicleta en el territorio colombiano y que impidan la lesión de los derechos de vida e integridad personal de los usuarios o “pasajeros” de esta clase de servicios irregulares.

Tal como se precisó en el capítulo anterior, las medidas que ha tomado el Estado colombiano para restringir el transporte irregular en motocicleta no han sido efectivas ni han tenido la virtualidad de limitar o prohibir esta clase de servicios irregulares en el territorio colombiano, a tal punto que hoy en día este transporte es

---

<sup>48</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de noviembre de 2017. Expediente 49.402, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 23 de mayo de 2012. Radicado 22.592, CP: Enrique Gil Botero.

<sup>50</sup> Ibid.

común sin que se les exija a los conductores o propietarios de estos vehículos ninguna clase de protección o medidas que eviten la vulneración de los derechos de vida e integridad personal de los usuarios o “pasajeros”.

De esta manera, consideramos que la omisión del Estado para regular este servicio -v.gr. imponiendo a los prestadores del servicio el cumplimiento de requisitos y medidas que tiendan a la protección de la vida e integridad de los usuarios- o para prohibirlo efectivamente, podría desembocar en la materialización del daño antijurídico de los usuarios o “pasajeros” de esta clase de transporte, en caso de presentarse un accidente de tránsito con este vehículo, ya que sobre el Estado recae el deber vigilar, inspeccionar y controlar servicios que tengan la potencialidad de generar daños que pudieron haberse evitado si el Estado ha desempeñado dicho rol de manera efectiva.

En este caso, consideramos que del deber de vigilar, inspeccionar y controlar esta clase de servicios surge el deber de regularlo o restringirlo de manera efectiva. En el primer caso, si el Estado impone a los prestadores del servicio de transporte en motocicleta el cumplimiento de ciertos requisitos y medidas que efectivamente protejan al usuario, los eventuales daños que se generen para el usuario o “pasajero” no encontrarían causa en la omisión de la administración pública; dichas medidas pueden ser el deber del conductor de respetar la infraestructura vial, el registro de los conductores y propietarios de las motocicletas para hacer seguimiento y control en caso de accidentes de tránsito, el uso de cascos con tallaje específico para cada usuario, los esquemas de aseguramiento del vehículo, sus ocupantes y demás actores viales, entre otros.

En el segundo evento, si el Estado decide prohibir totalmente la actividad tampoco habría omisión; no obstante, consideramos que la “restricción” que ha establecido el Estado a la actividad no ha sido suficiente y que por ello una prohibición total de la misma estaría llamada a la ineficiencia.

En este sentido, y reiterando que los perjuicios que eventualmente se ocasionen al usuario o “pasajero” en el transcurso de la actividad mototaxista son del resorte de la responsabilidad extracontractual, se destaca que quien alega el perjuicio sufrido debe demostrar la ocurrencia del daño antijurídico de carácter cierto, derivado de la conducta del conductor o del propietario de la motocicleta destinada para tal actividad, o con ocasión de esta, indistintamente de discusiones acerca de la existencia de algún tipo de contrato de transporte.

Por último, en relación con el título de imputación el Consejo de Estado ha señalado que “La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, **por omisión** o por ausencia del mismo [...] Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar ese servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía”<sup>51</sup>.

En consecuencia, corresponde en el siguiente punto estudiar los títulos de imputación aplicables para establecer la responsabilidad del Estado por la omisión en el deber de regular o prohibir de manera efectiva el transporte público irregular en motocicleta.

#### B. EL RÉGIMEN APLICABLE DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Con el fin de abordar el estudio del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado aplicable para el evento de los daños ocasionados en el transporte irregular en motocicleta, se hace necesario presentar un escolio sobre los fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de septiembre de 2011. Radicación 22.745, CP: Mauricio Fajardo Gomez.

Como punto de partida debe señalarse que los fundamentos de la responsabilidad extracontractual del Estado responden la pregunta del por qué de la responsabilidad del Estado en los eventos de daños antijurídicos.

En primera medida debe resaltarse el deber primario y general de no dañar o *alterum non laedere* como respuesta directa de la pregunta presentada. Sin embargo, concurren corrientes filosóficas en sede de responsabilidad extracontractual -tanto civil como del Estado- que pretenden justificarla desde los principios de justicia y el análisis económico del derecho.

En relación con la primera corriente filosófica que justifica la responsabilidad extracontractual en el principio de justicia, se destacan: (i) la justicia correctiva presentada por Aristóteles<sup>52</sup>, que regula las relaciones bilaterales sobre la base del actuar censurable<sup>53</sup> y señala que las pérdidas ilícitas deben ser anuladas o eliminadas más que compensadas<sup>54</sup>, considerando la compensación como un derecho y deber secundario, y los derechos y deberes violados los primarios, así, el segundo rectifica o corrige la interacción injusta de los primeros<sup>55</sup>. Esta teoría ha encontrado evolución en la teoría relacional de Ernest J. Weinrib y; (ii) la justicia distributiva, que exige que los derechos y deberes sean asignados equitativamente,

---

<sup>52</sup> ENRIQUE SERRANO. “La teoría aristotélica de la justicia”, en *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, Universidad Autónoma Metropolitana, nº 22, 2005, p. 125.

<sup>53</sup> PABLO SUÁREZ. “Acerca de los fundamentos morales de la responsabilidad extracontractual”, en CARLOS BERNAL PULIDO y JORGE FABRA ZAMORA (eds). *La filosofía de la responsabilidad civil*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 155 y 156.

<sup>54</sup> JORGE FABRA ZAMORA. “Estudio introductorio. Estado del arte de la filosofía de la responsabilidad extracontractual”, en CARLOS BERNAL PULIDO y JORGE FABRA ZAMORA (eds). *La filosofía de la responsabilidad civil*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 75.

<sup>55</sup> DIEGO M. PAPAYANNIS. “Teorías sustantivas de la responsabilidad extracontractual y la relevancia de la metodología”, en *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 37, 2012, p. 77: “La justicia correctiva, en cambio, se aplica a las transacciones que los individuos realizan al margen de la comunidad. Axileas puede vincularse con Xenofonte mediante una transacción voluntaria (un contrato o convención) o involuntaria (causándole un daño por su negligencia, riesgo u otro factor de atribución admitido). En estos casos, la vinculación normativa que existe entre ellos, el deber de compensar o de cumplir con el contrato, es independiente del hecho de que ambos integran la misma comunidad política. Su relación es privada. La justicia correctiva regula estos casos ordenando la rectificación de las interacciones injustas. ¿Cuándo una interacción es injusta? Cuando viola los derechos de alguna de las partes. De acuerdo con la teoría liberal, los individuos concebidos como libres e iguales reconocerían que un principio de justicia correctiva es el adecuado para regular sus interacciones privadas”.

para Papayannis la responsabilidad civil distribuye derechos y deberes de indemnidad<sup>56</sup>, para otros autores como Barros Bourie “a la luz de la justicia distributiva, la responsabilidad civil debe corregir la aleatoriedad con que se distribuye la carga de ser víctima de un accidente, poniendo el acento en la forma más equitativa de hacer dicha distribución entre todos los candidatos a sufrir el daño”<sup>57</sup>.

Por otro lado, está el análisis económico del derecho que,

[...] resta importancia a los derechos y deberes primarios. No existe en el paradigma económico un derecho a no ser dañado, sino sólo un derecho a ser compensado. Tampoco existe un genuino deber de no dañar, sino sólo un deber de compensar los daños ineficientes, cuando la regla es la culpa y los daños causados por actividades riesgosas, aun los eficientes, cuando la regla que rige es la responsabilidad objetiva. Por lo tanto, todo el trabajo normativo de la responsabilidad extracontractual es realizado por los llamados derechos y deberes secundarios. La idea de derechos y deberes primarios se torna prescindible, como elemento analítico, cuando se concibe al derecho de daños como un sistema orientado a brindar incentivos para la conducta eficiente. Esto no debe suponer un gran problema para el aed [Análisis Económico del Derecho], pues si es verdad que los derechos y deberes de compensación son suficientes para incentivar correctamente a las partes, el discurso en torno al derecho a no ser dañado y el deber de no dañar termina siendo superfluo. Esta conclusión es consistente con la

---

<sup>56</sup> Ibid.: “De acuerdo con Calnan, el derecho de daños distribuye entre los individuos tanto deberes de no dañar a otros como derechos a no ser dañado. La justicia distributiva exige que estos derechos y deberes sean asignados equitativamente. Por medio del derecho de daños, el Estado garantiza a los individuos algún grado de protección contra los actos de terceros, pero siempre intenta resguardar suficientemente la autonomía privada. A fin de equilibrar estos dos intereses, el Estado distribuye libertades y restricciones tomando el riesgo dirigido a otros como criterio para reducir la autonomía”.

<sup>57</sup> ENRIQUE BARROS BOURIE. *Tratado de responsabilidad civil extracontractual*. Editorial Jurídica de Chile, 2007, p 52. Véase también en DIEGO M. PAPAYANNIS, Op. Cit., p. 77: “La característica distintiva de la justicia distributiva es que vincula a cada individuo con el resto de la comunidad. Los reclamos fundados en ella se dirigen a la sociedad en su conjunto; no están dirigidos contra ninguna persona en particular”.

naturaleza recíproca del problema: el daño siempre está presente en contextos de actividades incompatibles y no puede ser eliminado. El estado del mundo en el cual ningún individuo resulta dañado es irrealizable. Si una norma impide a Axileas desarrollar una actividad que impone riesgos a Xenofonte, es Axileas quien sufre un daño<sup>58</sup>.

Frente a la justicia correctiva se ha afirmado por la doctrina que es insuficiente para explicar la responsabilidad extracontractual toda vez que a pesar de que la rectificación de las interacciones injustas parte de una violación de los derechos de la víctima, no asigna de manera previa los derechos y deberes primarios que una vez trastocados son invocados en litigio<sup>59</sup>, por lo que “[...] si pretenden ser una explicación de la responsabilidad extracontractual, de algún modo deben limitar la práctica a su aspecto reparador o resarcitorio, dejando a un lado su aspecto relacionado con la regulación de la conducta y la protección de la seguridad personal”<sup>60</sup>.

En lo relacionado con la justicia distributiva se ha aceptado como un complemento de la justicia correctiva, zanjando el problema de “[...] determinar qué porción del excedente cooperativo corresponde a cada uno”<sup>61</sup>.

Frente al análisis económico del derecho se indica que es

[...] es una teoría equivocada de la responsabilidad extracontractual, no porque las reglas no generen incentivos o, incluso, incentivos para la conducta eficiente, sino porque su carácter reduccionista nos impide comprender los conceptos centrales por el rol que cumplen en los patrones justificatorios expresados en la práctica. El propósito de la responsabilidad

---

<sup>58</sup> DIEGO M. PAPAYANNIS, Op. Cit., p. 74.

<sup>59</sup> Ibid., p. 78.

<sup>60</sup> Ibid., p. 78. También señala que “En el marco de actividades incompatibles sólo tendrá sentido hablar de interacciones injustas una vez que se hayan asignado derechos y deberes”.

<sup>61</sup> Ibid., p. 77.

extracontractual tiene que ver con la rectificación de las interacciones injustas y, por lo tanto, con la implementación de la justicia correctiva. Únicamente apelando a este principio es posible hacer inteligible el discurso jurídico de los participantes preservando el sentido que para ellos tienen las doctrinas principales del derecho de daños y el contenido de los conceptos que utilizan para darles forma. Ciertamente, la mera referencia a la justicia correctiva es insuficiente para ofrecer una explicación de la responsabilidad extracontractual<sup>62</sup>.

Por último, hay autores como Diego M. Papayannis que optan por criterios filosóficos que unen principios de justicia correctiva y distributiva, así:

Si se trata de un verdadero principio moral o de justicia, el Estado liberal debe reconocer su fuerza vinculante. Al implementar un sistema de responsabilidad extracontractual bilateral, el Estado realiza una distribución de derechos y deberes primarios y ordena la rectificación de las interacciones injustas de modo que se satisfaga el principio de justicia correctiva. Ello le permite aprovechar los diversos efectos de la responsabilidad extracontractual para cumplir con sus deberes estatales: garantizar la indemnidad de las víctimas (como cuestión de justicia distributiva), hacer justicia entre las partes (por exigencia de la justicia correctiva) y honrar el principio de división de responsabilidad (que da sentido a la idea fundamental de que cada uno debe optar por un plan de vida *razonable*). Dicho en otros términos, los derechos y deberes de compensación que establece la responsabilidad extracontractual bilateral son propios de la justicia correctiva. Pero al reconocer su fuerza vinculante, el Estado cumple también con su obligación brindar un marco razonable para las interacciones privadas. Éste es un ejercicio de economía institucional que demuestra ser eficiente: como una cuestión de justicia correctiva, los agentes dañadores luego de la demanda por daños proveen las indemnizaciones que el Estado de todas

---

<sup>62</sup> Ibid., pp. 75 y 76.

formas estaba obligado a brindar como cuestión de justicia distributiva. En conclusión, al implementar un sistema en el cual los agentes dañadores asumen la carga de la compensación, una carga cuya asignación está justificada por la justicia correctiva, el Estado cumple con sus obligaciones, basadas en la justicia distributiva, de proteger a los individuos contra las interferencias de terceros, lo que a su vez resulta necesario para que tenga sentido la idea de responsabilidad por el plan de vida elegido<sup>63</sup>.

En este punto, vale la pena resaltar que a pesar de las corrientes filosóficas ya estudiadas el Consejo de Estado ha justificado la responsabilidad extracontractual bajo el principio general de no dañar a los otros, así:

La institución de la responsabilidad civil se encuentra inspirada en el principio del derecho romano, *“neminem laedere”* o *“alterum non laedere”*, el cual expresó la regla de “no causar daño a otro”, como uno de los principios básicos de la convivencia humana a cuyo amparo se desarrolló la prohibición de causar daño y el consecuente deber de responder, bajo determinados supuestos. Igualmente, el fundamento de la institución de la responsabilidad ha sido explicado, desde la óptica de los filósofos del derecho y también por la jurisprudencia, acudiendo a las reflexiones acerca del concepto de justicia: correctiva, distributiva y reparativa o conmutativa. Con base en el significado de estos conceptos se evidencia que el deber de reparación surge de diversas fuentes y tiene que estructurarse con apoyo en distintos principios, no solo frente al enunciado del derecho romano que se fundó en la causalidad de la conducta y la culpa, según el cual, no hay responsabilidad sin culpa. Se establece con claridad que el deber de indemnizar no siempre se funda en un reproche moral a la conducta culposa de la persona que se identifica como autora del daño<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibid., pp. 85 y 86.

<sup>64</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de marzo de 2015. Radicado 37.726, CP: Hernán Andrade Rincon.



Estudiado el tema de fundamentos de la responsabilidad extracontractual, resta por estudiar los regímenes de responsabilidad extracontractual del Estado existentes en Colombia, con el objetivo de analizar bajo qué régimen se encuadraría el evento de daños objeto de esta investigación.

Como se precisó líneas atrás la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la prueba del daño antijurídico y su imputación a la administración<sup>65</sup>, siendo ésta “[...] la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, el régimen común de la falla del servicio o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto”<sup>66</sup>.

En este sentido, se estudiarán a continuación cada uno de los títulos de imputación existentes en aras de determinar cuál de ellos resultaría aplicable para el evento de daños ocasionados por accidentes de tránsito en motocicletas de transporte irregular de personas.

#### 1. EL RIESGO EXCEPCIONAL COMO UN EVENTO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO

El riesgo excepcional ha tenido un amplio desarrollo dentro de la jurisprudencia contencioso-administrativa para aquellos eventos en los que ha ocurrido un daño sin la mediación de culpa o un evento típico de falla en el servicio por negligencia u omisión de la administración.

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 1993. Expediente 7124, CP: Montes Hernández: “La responsabilidad patrimonial del Estado se declarará, siempre que concurren los siguientes elementos: un hecho dañoso imputable a la administración, un daño sufrido por el actor, que para estos efectos es quien los alega, y un nexo causal que vincula a estos; dicha causa es esencial para concluir que el daño es consecuencia directa del hecho atribuido a la administración”.

<sup>66</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 7 de mayo de 2018. Radicado 33.948, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Este título de imputación supone un “[...] un régimen aplicable en caso de daño causado mediante actividades o cosas que exponen a los administradores a un riesgo grave y anormal”<sup>67</sup>, con un carácter netamente objetivo pues “[...] basta la realización del riesgo creado por la administración para que el daño resulte imputable a ella”<sup>68</sup>, por ende, no se trata “[...] de un régimen de falla del servicio probado, ni de falla presunta, en el que el Estado podría exonerarse demostrando que actuó en forma prudente y diligente”<sup>69</sup> pues “Al actor le bastará probar la existencia del daño y la relación de causalidad entre éste y el hecho de la administración, realizado en desarrollo de una actividad riesgosa”<sup>70</sup>, así pues, la exoneración de la administración supone la prueba por parte de éste de “[...] la existencia de una causa extraña, esto es, fuerza mayor, hecho exclusivo de un tercero o de la víctima”<sup>71</sup>.

Sobre el particular también el Consejo de Estado ha establecido que,

[...] si el Estado es el guardián del comportamiento o de la actividad peligrosa, es porque se está frente a la prestación de un servicio público o actividad estatal y, por lo tanto, no se puede liberar de su responsabilidad en relación con los hechos, máxime si el daño es producto de la concreción de una actividad de alto riesgo, tal como lo es la producción, distribución y comercialización de la energía eléctrica u otros similares. En efecto, en tratándose de la responsabilidad extracontractual del Estado, no es posible excluir la imputación del resultado, en aquellos eventos en que se tenga una guarda compartida de la cosa o de la actividad peligrosa, como quiera que, en estos supuestos, la administración pública debe ser juzgada bajo el amparo del artículo 90 de la Constitución Política y, por lo tanto, deberá reparar el daño de manera integral para luego repetir, si es del caso, en

---

<sup>67</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de junio de 2001. Radicado 12.696, CP: Alier Hernández Enríquez.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

contra de la persona o personas que tenían la guarda material compartida del factor o elemento de riesgo. Así las cosas, en eventos en que se juzgue la responsabilidad patrimonial de la administración pública, donde se aprecie la existencia de una guarda acumulativa entre dos o más sujetos, uno de los cuales sea el aparato estatal, no se podrá excluir el deber de reparación integral, bien porque el Estado sea el guardián de la estructura o del comportamiento, dado que en estas situaciones la administración, en su calidad de controladora de la cosa o de la actividad, estará obligada a la reparación del perjuicio<sup>72</sup>.

Ahora bien, en relación con los riesgos que se podrían derivar del transporte irregular en motocicleta, se destaca la ocurrencia de daños provenientes del ejercicio de la actividad peligrosa de conducción de vehículos automotores, que como lo ha señalado el Consejo de Estado “[...] en el presente asunto se concretó el riesgo propio de la conducción de vehículos, por lo que -como se dijo al inicio- es aplicable el título de imputación de riesgo excepcional, más aún cuando el demandado no acreditó la configuración de una causa extraña”<sup>73</sup>.

No obstante, consideramos que el evento de daños objeto de esta investigación no se encuadraría dentro del título de imputación de riesgo excepcional por la concreción del riesgo propio de la conducción de vehículos, ya que las motocicletas que se utilizan para el transporte irregular de pasajeros no son de propiedad del Estado ni están al servicio de éste, y en ese sentido, no se concretaría ningún “[...] riesgo grave y anormal al que el Estado expone a los administrados”<sup>74</sup>.

En este sentido, cobra importancia la guarda de la actividad peligrosa en cabeza del Estado para la imputación de la responsabilidad por la concreción de riesgos. Sobre

---

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 13 de agosto de 2008. Radicado 17.042, CP: Stella Castaño Franco y otro.

<sup>73</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Radicado 20.328, CP: Hernán Andrade Rincón.

<sup>74</sup> Ibid.

el particular, el Consejo de Estado ha señalado que “Si con un vehículo oficial -o uno particular, respecto del cual una entidad pública tenga la guarda-, se producen lesiones o la muerte de una persona, dicha entidad debe responder e indemnizar los perjuicios que ocasionó”<sup>75</sup>.

En consecuencia, el riesgo excepcional como título de imputación aplicable en la responsabilidad extracontractual del Estado no se configuraría para el evento de daños derivados de accidentes de tránsito con motocicletas que presten servicios irregulares de transporte de personas, ya que el Estado no detenta la guarda de estas motocicletas, es decir, no es propietario ni presta un servicio a través de ellas. De otra parte, el Estado no se constituye guardián de la prestación de dicho servicio puesto que no lo presta ni directa ni indirectamente; de esta forma el fundamento de riesgo excepcional no podría ser el título de imputación de responsabilidad al Estado en caso de causarse un daño a los administrados.

## 2. EL DAÑO ESPECIAL COMO UN EVENTO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO

El daño especial parte del principio de igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas, y consiste en “[...] un régimen de responsabilidad que no tiene como fundamento un error o falla atribuible a la Administración, sino el ejercicio de actividades legítimas que pueden causar daños a los administrados quienes, en aras de garantizar la equidad y el equilibrio frente a las cargas públicas, deben ser indemnizados”<sup>76</sup>.

Sobre el particular debe mencionarse solamente que el evento de daños estudiado no responde al ejercicio de ninguna actividad legítima del Estado respecto de la cual se haya presentado el desequilibrio de las cargas públicas. Por el contrario, consideramos que en tratándose de accidentes de tránsito con motocicletas que

---

<sup>75</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 3 de mayo de 2007, expediente No. 16.180, CP: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>76</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de febrero de 2009. Expediente No. 16.980, CP: Mauricio Fajardo Gómez.

sirven de transporte irregular de personas, lo que se presenta es una actuación ilegítima por parte de la administración al olvidar u omitir regular de maneja idónea y efectiva esta clase de transporte irregular en el territorio colombiano.

En consecuencia, consideramos que no resulta pertinente ahondar en el título de imputación de daño especial habida cuenta que el mismo regula escenarios de daños distintos al aquí analizado.

### 3. FALLA DEL SERVICIO COMO TÍTULO DE IMPUTACIÓN APLICABLE A LOS DAÑOS DERIVADOS DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO EN MOTOCICLETAS QUE PRESTAN SERVICIOS IRREGULARES DE TRANSPORTE DE PERSONAS

La falla del servicio ha sido considerada por el Consejo de Estado como “el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado”<sup>77</sup>, y surge “[...] a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual resulta de la labor de diagnóstico que adelanta el juez en relación con las falencias en las cuales incurrió la Administración y se constituye en un juicio de reproche”<sup>78</sup>.

Aunado a lo anterior, la falla del servicio corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva que tiene como eje la culpa de la administración por la extralimitación de funciones, el retardo en el cumplimiento de obligaciones, el cumplimiento tardío de las obligaciones, el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado o por la

---

<sup>77</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de septiembre de 2011. Radicado 22.745, CP: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>78</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Expediente No. 17.927, CP: Mauricio Fajardo Gómez. En el mismo sentido ver de la Subsección B, Sentencia del 31 de julio de 2014, expediente número 27.900, CP: Danilo Rojas Betancourt.

omisión de la administración en el cumplimiento de una obligación contenida en la ley o en los reglamentos<sup>79</sup>.

Por otro lado, en el derecho colombiano la falla del servicio se ha escindido en la falla probada y en la falla presunta. En relación con la primera “[...] es necesario demostrar la irregularidad en el actuar público, es decir, la culpabilidad de la administración, lo que significa, que además de acreditar la actuación, el daño y el nexo causal, es preciso evidenciar un Estado alejado de los criterios de buen servicio público y por el contrario, se presenta como vulnerador de derechos”<sup>80</sup>. La falla presunta, por su parte, “[...] indica una actuación de la administración donde se presume la actuación irregular, es decir, se releva al particular de demostrar el funcionamiento anormal del servicio y en estas circunstancias, se considera que la entidad pública ha vulnerado principios de buen servicio público”, en esta falla “[...] el particular iguala su posición frente a la administración [...] porque se le otorga la ventaja, de que no tiene que entrar a demostrar el funcionamiento irregular del servicio público, sino que este se presume, con fundamento en que la administración tiene una mejor capacidad probatoria”<sup>81</sup>.

En lo que atañe al estudio de la presente investigación, hemos advertido la ausencia de regulación efectiva del transporte irregular en motocicleta por parte del Estado, lo que ha cuestionado una posible responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones contenidas en la Constitución Política de Colombia y en la ley.

---

<sup>79</sup> WILSON RUIZ OREJUELA. *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá, Ecoe Ediciones, 3ra edición, 2016, pp. 1 y 3.

<sup>80</sup> CIRO NOLBERTO GÜECHÁ MEDINA. “La falla en el servicio: una imputación tradicional de responsabilidad del estado”, en *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Volumen XV No. 29, 2012, p. 100. En el mismo sentido en Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 25 de febrero de 2005. Radicado 14.170, CP: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>81</sup> *Ibid.*

Con el fin de iniciar este estudio particular, debemos abordar la falla del servicio por omisión y los deberes y obligaciones en cabeza del Estado en relación con la prestación de servicios irregulares de transporte en Colombia.

### 3.1. LA FALLA DEL SERVICIO POR LA OMISIÓN DE LOS DEBERES DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL O DISTRITAL RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE IRREGULAR DE PASAJEROS EN MOTOCICLETA: DAÑOS AL USUARIO O PASAJERO DEL TRANSPORTE

La omisión del Estado se presenta cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar un servicio o cumplir una determinada obligación, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>82</sup>. Así mismo, ha sido entendida como “[...] una absoluta ausencia de acción o de funcionamiento de las agencias o entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones legalmente encomendadas y en detrimento de los asociados, y de esa omisión en la prestación de un servicio o el cumplimiento de una obligación contenida en la ley o en los reglamentos, resulta el daño producto de la negligencia injustificada”<sup>83</sup>.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado en sentencia del 6 de marzo de 2008 diferenció las omisiones en sentido laxo y las omisiones en sentido estricto,

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

---

<sup>82</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Expediente No. 14.880.

<sup>83</sup> WILSON RUIZ ORJUELA. Op. Cit., p. 3.

Estado debe brindar a las personas, que de haberse cumplido hubiera podido impedir la ocurrencia del hecho dañoso<sup>84</sup>.

Así mismo, el alto tribunal señaló que conforme la jurisprudencia de la Sala “[...] al Estado sólo le son imputables los daños a la vida o bienes de las personas causados por los particulares, cuando tales daños se hubieran podido evitar si aquél hubiera dado cumplimiento a la obligación de seguridad que por mandato constitucional correspondía”<sup>85</sup>.

En relación con los deberes a cargo del Estado en el transporte de personas, se itera que la normatividad nacional catalogó de ilegal el servicio irregular de transporte de personas en motocicleta al preceptuarlo como “[...] modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros utilizando la movilización de personas en motocicleta” -artículo 1° Decreto 2961 de 2006, modificado por el Decreto 1079 de 2015-.

Acorde con lo anterior, el Consejo de Estado manifestó en sentencia del 07 de abril de 2011, lo que sigue:

[...] la Ley no ha regulado el servicio público de transporte en motocicleta, popularmente llamado mototaxi, de ahí que el mismo sea irregular y que el acto administrativo en estudio no debiera referirse a él como servicio público de transporte. No obstante ello, y como quedó visto, a falta de regulación legal las autoridades competentes pueden adoptar medidas tendientes a su restricción, medidas estas que, conforme lo señaló la Corte Constitucional en la precitada sentencia, al no poder constituir una prohibición absoluta, deben estar limitadas en el tiempo. En este caso, el artículo 4° del acto acusado

---

<sup>84</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 6 de marzo de 2008. Expediente número 14.443, CP: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>85</sup> Ibid.



claramente prevé que las medidas adoptadas en el presente decreto tendrán vigencia por el término de un (1) año<sup>86</sup>.

Según el alto tribunal, la ley no ha regulado el servicio público de transporte en motocicleta, por ende, el mototaxismo en Colombia se entiende como una actividad no regulada o “irregular” que no hace parte de lo que legalmente se considera “servicio público de transporte”.

Adicionalmente, señala que es deber de la administración delimitar las restricciones y facultades de la actividad, ya sea por vía de su eficiente desarticulación, o por vía de reglamentación para que la actividad se haga bajo condiciones de seguridad plena. Sobre el primer punto, no cabe duda que,

[...] los alcaldes son autoridades de tránsito, que deben velar por la seguridad de las personas, que tienen funciones regulatorias y sancionatorias y que en su función de conservar el orden público, de conformidad con la ley y con las instrucciones del Presidente de la República, deben tomar medidas como restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.

[...]

No obstante lo anterior, el párrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002, al prohibir a los gobernadores y los alcaldes, las asambleas departamentales y los concejos municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito, permito, como lo ha sostenido la Sala que en forma

---

<sup>86</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 07 de abril de 2011. Radicación número 25000-23-24-000-2007-00150-01, CP: María Elizabeth García González.

temporal los alcaldes dicten normas en materia de tránsito con el fin de ejercer la autoridad de policía de que están investidos<sup>87</sup>.

En este sentido, y en consonancia con lo establecido por el Consejo de Estado en la sentencia precitada, al alcalde como autoridad competente le es dable establecer restricciones a la actividad del mototaxismo ante la falta de regulación legal de esta actividad en Colombia, medidas que en todo caso deben estar limitadas por no existir legalmente una prohibición absoluta de la actividad.

Por otro lado, se trae a obligatorio estudio el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política según el cual es deber de los alcaldes municipales y distritales “[...] conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”, y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que señala como función adicional la de “a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos [...]”.

En relación con estos deberes, el Consejo de Estado ha dicho que,

[...] en el ejercicio del poder de policía, a través de la ley y de los reglamentos, se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo [...] Partiendo del anterior concepto, respecto de la responsabilidad del orden público atribuida a los alcaldes debe tenerse en cuenta que la Constitución indica que les corresponde cumplir y hacer cumplir sus normas y las de la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Por ello, el alcalde es, por mandato

---

<sup>87</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 07 de mayo de 2015, CP: Marco Antonio Velilla Moreno.

constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguarda, en el ámbito territorial del municipio, la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan<sup>88</sup>.

A partir de lo anterior, queda claro que los alcaldes municipales y distritales tienen la obligación de dar cumplimiento al mandato del Gobierno Nacional de restringir con efectividad el transporte irregular de personas en motocicletas, siendo de su ámbito de competencia el cumplimiento de los siguientes deberes: (i) el deber de restringir la actividad ilegal del mototaxismo en los municipios o distritos; (ii) el deber de fungir como autoridad de tránsito del municipio, a partir de lo cual nace el deber de velar por la seguridad de las personas, de conservar el orden público, de conformidad con la ley y con las instrucciones del Presidente de la República, y de tomar medidas para restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos y; (iii) el deber de servir como autoridad de policía del municipio como la función genérica de proteger a las personas residentes en su vida, honra, bienes, creencia y demás derechos y libertades.

Así pues, y de acuerdo con el estado actual del fenómeno del mototaxismo presente en la mayoría de las ciudades de Colombia, es dable afirmar que el Estado ha incumplido el deber de restringir efectivamente la actividad ilegal mototaxista y con ello el deber de proteger la vida e integridad de los usuarios que utilizan esta clase de servicios irregulares, de modo que en presencia de daños causados a terceros usuarios o “pasajeros” de este servicio, resultaría loable la responsabilidad extracontractual del Estado a título de falla en el servicio público de transporte.

---

<sup>88</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 07 de mayo de 2015. Expediente No. 66001-23-31-000-2011-00063-01, CP: Marco Antonio Velilla Moreno.

Ahora bien, en relación con los deberes que recaen en cabeza del Estado, particularmente en los alcaldes municipales y distritales, llama la atención lo establecido por el Consejo de Estado:

En relación con el deber de seguridad que corresponde prestar al Estado cabe señalar que el mismo está contenido en el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución que establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Por su parte, el artículo 6 *ibidem* establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones. De acuerdo con el mandato constitucional, 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. De tal manera que, 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 el respeto de la vida y demás derechos de las personas por parte de las autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos<sup>89</sup>.

En este orden de ideas, sobre los alcaldes municipales y distritales recae una obligación de seguridad derivada de la calidad de autoridades de tránsito, deben velar por la seguridad de las personas y tienen funciones regulatorias y

---

<sup>89</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 6 de marzo de 2008. Expediente número 66001-23-31-000-1996-03099-01(14443), CP: Ruth Stella Correa Palacio.

sancionatorias para conservar el orden público y para restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.

Así mismo, tal y como se ha precisado a lo largo de este escrito, el Decreto 2961 de 2006 posteriormente modificado por el Decreto 1079 de 2015 consagra expresamente que si la autoridad municipal o distrital verifica que en los municipios o distritos se está desarrollando una modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros utilizando la movilización de personas en motocicleta, “deberá” tomar las medidas necesarias para restringir la circulación de acompañantes o parrilleros, por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, de acuerdo con la necesidad.

No obstante lo anterior, el transporte de “pasajeros” en motocicleta se ha tornado en una práctica común en el territorio nacional, y no ha sido efectivamente restringido por la autoridad municipal o distrital sobre quien recae el deber para hacerlo, junto con la obligación de proteger y salvaguardar la vida y la integridad de quienes participan como usuarios de este servicio irregular.

El *quid* de la imputación del Estado -en particular de las autoridades municipales y distritales- reposa justamente en el deber de seguridad incumplido por parte de la administración, esto es, la omisión por parte del Estado en establecer medidas efectivas para el control del mototaxismo pero también para una verdadera salvaguarda de los derechos de los particulares en la vía pública.

Sobre el contenido obligacional de la entidad municipal o distrital vale la pena hacer mención de los artículos 2º y 90 de la Constitución Política según los cuales a la autoridad estatal competente le corresponde asegurar el cumplimiento de sus deberes sociales y de los particulares, so pena de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión, con la precisión hecha por el Consejo de Estado de que debe utilizar la administración

todos los medios de que dispone para lograr el respeto a la vida y demás derechos de las personas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado además que,

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.

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<sup>90</sup>.

Así pues, y de conformidad con el Decreto 1079 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”, señala que corresponde a los distritos y municipios la inspección, vigilancia y control de la

---

<sup>90</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 1 de abril de 2009. Radicado número 16.836, CP: Ruth Stella Correa Palacio.

prestación del servicio público de transporte. Así mismo, “[...] 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)”<sup>91</sup>.

Por otro lado, la ley otorga facultades a los alcaldes para el control y vigilancia de la actividad de tránsito y transporte, y por lo tanto, éstos podrán tomar medidas como inmovilizar o retener vehículos cuando se compruebe que el mismo presta un servicio no autorizado.

Por consiguiente, reposa sobre las autoridades municipales y distritales el deber de controlar las prácticas ilegales de transporte por cuanto tiene la potestad sancionatoria y reglamentaria para controlar la adecuada prestación del servicio público de transporte mediante la utilización de “los medios a su alcance para un ejercicio racional de las funciones a su cargo”<sup>92</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, y tal y como lo ha establecido el Consejo de Estado en jurisprudencia arriba citada, “las omisiones en sentido estricto” suponen el incumplimiento de una actuación a la cual se hallaba obligado el Estado, esto es, “[...] la omisión de una actuación que estaba en el deber de ejecutar y que podía impedir la ocurrencia de un hecho dañoso”<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera Sección B. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Radicado 39603, CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>92</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Expediente número 25.041, CP: Danilo Rojas Betancourth: “[...] 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>93</sup> *Ibíd.*

Así pues, en tratándose de usuarios o “pasajeros” del transporte público en motocicleta, no se cuenta con elementos de protección que les garantice la protección a su vida e integridad personal, como sí sucede con los vehículos que prestan servicio de transporte público regulado.

En nuestro concepto, el Estado no puede sustraerse de su deber de proteger la vida e integridad de las personas ni del deber de inspección y vigilancia del transporte, aún cuando el particular o usuario haya decidido tomar el servicio de transporte ilegal a sabiendas de la ausencia de regulación y protección en este. Así, el daño que eventualmente se presente se encuadraría en un evento típico de omisión del Estado -particularmente de las autoridades municipales y distritales como primeras autoridades policivas y administrativas del municipio o distrito- en el cumplimiento de la obligación de seguridad de los particulares que transitan en las vías públicas y de las funciones de control y vigilancia del transporte público por falta de control efectivo de la práctica mototaxista.

Por consiguiente, quedará en cabeza de la autoridad municipal acreditar en específicos eventos de daños causados a “pasajeros” por accidentes de tránsito en motocicletas de transporte irregular, que las medidas que tomaron sí fueron suficientes para evitar la irrogación de daños a estos particulares<sup>94</sup>.

Ahora bien, con lo expuesto no sería dable pensar que a la administración se le está aplicando un principio de máxima exigibilidad<sup>95</sup>, pues como se ha señalado, la

---

<sup>94</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sección B. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Radicado 39.603, CP: Stella Conto Díaz del Castillo: “[...] 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** [...] Así, la Alcaldía, en ejercicio de su calidad de primera autoridad administrativa y policial del distrito, **tenía a su cargo controlar esta práctica** [transporte informal], **por ser contraria a la norma** [...] Por lo anterior, puede deducirse que la disminución del parque automotor de Rodaturs S.A. y, de suyo, de los ingresos percibidos, es una directa consecuencia de la prestación ilegal del servicio público de transporte y es imputable a la administración distrital pues, **aun cuando procuró la adopción de medidas que eliminaran esta práctica, lo cierto es que estas no fueron efectivas**” (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

<sup>95</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 6 de marzo de 2008. Radicado número 14.443, CP: Ruth Stella Correa Palacio: “La obligación de



actividad del mototaxismo no se ha inmutado, si quiera, con las medidas tomadas por el Estado, por el contrario, mantiene un número elevado de personas dedicadas al oficio ilegal, sus servicios son cotidianos y de fácil acceso para la población. Características ellas que sin duda evidencian la deficiencia de las acciones estatales en el cumplimiento de sus deberes. Esta situación de las políticas estatales es, sin duda, el factor determinante para que el servicio ilegal de mototaxismo mantenga su presencia y ejercicio en las ciudades del país.

Por otro lado, es menester anotar que nos hemos referido en esta investigación al daño imputable al Estado sufrido no por el conductor sino por el cliente o “pasajero” del servicio de transporte en motocicleta, o mototaxismo, pues en consideración de ser esta una actividad peligrosa, opera tal concepto sólo respecto a la persona que sufre un daño al ejecutar el acto de conducir el vehículo –partícipe en la creación del riesgo-, exonerándose el Estado de la responsabilidad<sup>96</sup>, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

[...] la responsabilidad del Estado por un daño derivado del ejercicio de la actividad peligrosa de conducción de automotores, conviene advertir que a efectos de establecer el criterio de imputación aplicable, la Sala ha diferenciado la situación de las víctimas que ejercen la actividad, de aquellas que son ajenas a la misma, para concluir que frente a las primeras, para efectos de determinar la imputación del daño al Estado, deberá tenerse en cuenta que quien se vincula a ese tipo de actividades participa en la creación del riesgo que la misma entraña y, por lo tanto, tiene la obligación de extremar las medidas de seguridad, para evitar la causación de daños a otros y a sí mismos.

---

seguridad que corresponda prestar al Estado en un evento determinado, conforme a la jurisprudencia que la Sala ha desarrollado desde vieja data, debe determinarse en consideración a su capacidad real de prestar ese servicio, atendidas las circunstancias concretas, bajo el criterio de que nadie está obligado a lo imposible”.

<sup>96</sup> CATALINA VELÁZQUEZ GIL. *Responsabilidad contractual y extracontractual del Estado*. Bogotá, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013, p. 88.

Pero, tratándose de los terceros que no ejercen la actividad peligrosa sino que por alguna circunstancia están sometidos al riesgo que ella entraña, sean o no servidores del Estado, para deducir la responsabilidad de la entidad demandada, deberá analizarse si el daño constituyó la concreción del peligro, o si se produjo por una acción indebida, derivada del incumplimiento de las medidas de precaución que deban adoptarse para su ejercicio.

[...]

En conclusión, para definir la responsabilidad de la entidad estatal demandada, en los eventos en los cuales el daño se deriva del ejercicio de una actividad peligrosa, debe establecerse si la víctima de dicho daño desarrollaba tal actividad, o si era ajena a la misma, porque en relación con la primera deberá tenerse en cuenta que ésta asume los riesgos inherentes a la misma[8] y, en relación con la segunda la sola constatación de la concreción del riesgo conllevará la declaratoria de responsabilidad, a menos que se evidencie la presencia de una falla del servicio, evento en el cual la misma se deberá poner de presente<sup>97</sup>.

Tal tesis se ha sostenido precedentemente de la siguiente forma:

Quien maneja un arma, conduce un vehículo, etc., no podrá invocar después el ejercicio de la actividad peligrosa para reclamar del Estado la indemnización por el daño que sufra como consecuencia del uso del arma, de la conducción del automotor, etc., en tanto es él mismo, precisamente, quien está llamado a actuar de manera prudente y diligente en el ejercicio de la actividad peligrosa que se le recomienda.

---

<sup>97</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 03 de mayo de 2013. Radicado No. 25.699, CP: Danilo Rojas Betancourth.

[...] si el afectado es un tercero, quedará relevado de probar la falla del servicio y la administración sólo se exonerara si acredita que el hecho se produjo por culpa exclusiva de la víctima, por el hecho de un tercero ajeno al servicio, exclusivo y diferente, o por fuerza mayor<sup>98</sup>.

Conforme lo anterior, tampoco podría hablarse de hecho exclusivo de la víctima para el caso del usuario y/o “pasajero” del servicio irregular afectado. El hecho generador del daño es imputable a la víctima misma cuando por su propio actuar desconoce el deber de autoprotección y permite así la concreción del riesgo<sup>99</sup>, o cuando su actuar resulta determinante para la generación de su propio perjuicio. Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

En este orden, para que la actuación a propio riesgo releve el estudio de imputación, es necesario que se presenten tres presupuestos a saber: primero, que la actividad riesgosa permanezca en el ámbito de lo organizado conjuntamente por el autor y por la víctima, y además, para que se configure una autolesión, la víctima debe tener bajo su control la decisión sobre el desarrollo de la situación peligrosa; segundo, la víctima debe ser autorresponsable y con la capacidad suficiente para calcular la dimensión del riesgo; y por último, el tercero no debe tener una posición de garante respecto de la víctima<sup>100</sup>.

El primero de los elementos se presenta en los casos de accidentes de tránsito a raíz del servicio de mototaxismo en los que el pasajero sufre perjuicios en su persona, dado que el conductor y la víctima conciertan la organización conjunta del servicio ilegal; en tanto al segundo elemento, puede establecerse que el pasajero da su consentimiento y asume el riesgo que la actividad implica, siempre que sea

---

<sup>98</sup> (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. (07 de septiembre de 2000). Sentencia No. 13184. [C.P. Ricardo Hoyos Duque]).

<sup>99</sup> CATALINA VELÁZQUEZ GIL. Op. Cit., pp. 88 y 89.

<sup>100</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de julio de 2013. Radicado No. 30.424, CP: Enrique Gil Botero.

un sujeto responsable de sí, es decir, consciente, capaz y responsable del riesgo asumido; finalmente, respecto del tercer elemento referido a la inexistencia de una posición de garante respecto de la persona que se pone en peligro a sí misma, debe reiterarse que es la administración la garante del cumplimiento de la prohibición a la circulación de motocicletas cuyo objeto sea el transporte de pasajeros, garantía que como se ha expuesto es incumplida por la administración, pues el mototaxismo en Colombia es hoy en día un fenómeno generalizado, cotidiano, de fácil acceso y sin reglamentación alguna.

Por consiguiente, no existe hecho exclusivo de la víctima en los casos en que el daño lo sufra una persona usuaria del servicio irregular de transporte terrestre en motocicleta.

En suma de lo expuesto, la administración municipal y distrital sería responsable por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones preestablecidas en las normas, particularmente de sus deberes de control del transporte público colectivo informal y de las garantías de respeto y protección de la vida, honra y demás derechos de las personas residentes en el municipio o distrito.

### 3.2. LA FALLA DEL SERVICIO POR LA OMISIÓN DE LOS DEBERES DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL O DISTRITAL RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE IRREGULAR DE PASAJEROS EN MOTOCICLETA: DAÑOS A LAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO FORMAL

Por otro lado, no puede dejarse pasar por alto la afectación que el mototaxismo representa para las empresas de servicio público formal. Ciertamente, las empresas legales de transporte cumplen rigurosos requisitos para operar, pues ejercen una actividad económica sujeta a una intervención severa del Estado, y su ingreso al mercado en igualdad de condiciones se ve afectado por la aparición de particulares que prestan el mismo servicio sin el cumplimiento de requisito alguno.

Según la Corte Constitucional las características del servicio público de transporte son:

[...] i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte ( ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas ( ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida<sup>101</sup>.

En el texto citado la Corte Constitucional resalta el carácter esencial del servicio público de transporte, en tanto “el transporte público comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de locomoción, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el

---

<sup>101</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-033 del 29 de enero 2014, MP: Nilson Pinilla Pinilla.

ejercicio de actividades de diversa clase que permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular”<sup>102</sup>. Luego su prestación no puede dejarse en manos de la informalidad, siendo perentorio el cumplimiento de estrictos requisitos que garanticen la eficiencia, continuidad y seguridad del mismo.

No obstante lo anterior, la actividad del mototaxismo no está reglada pero sí activa y presente en el territorio colombiano, fungiendo como serio competidor de las empresas legales. Sería entonces imputable al Estado la responsabilidad por los perjuicios económicos causados a tales empresas a título de falla en el servicio por el incumplimiento de sus deberes de control, inspección y vigilancia, por la omisión suya de regular una actividad ampliamente extendida en el país. No es por tanto un daño proveniente de la dinámica misma del mercado, caso en el cual “quien sufre las pérdidas como consecuencia del juego del mercado dentro de los límites de la legalidad tiene el deber jurídico de soportar el daño”<sup>103</sup>, sino por permitir el quebrantamiento de la libertad de mercado dentro de los marcos legales por la ineficiencia e ineficacia de sus controles, por lo tanto “el título de imputación del daño al Estado únicamente podría ser –se itera- la falla del servicio constituida por la omisión de la entidad oficial supervisora en el cumplimiento de sus deberes legales”<sup>104</sup>. La falta de regulación en la materia del servicio de transporte terrestre de pasajeros en motocicleta ha dado al traste con la igualdad de condiciones entre ese servicio irregular y el servicio legal y reglado, significando pérdidas económicas para este, daño únicamente imputable a la administración que “está obligada a desplegar todas las actividades necesarias para elaborar los aludidos criterios técnicos, objetivos y razonables” de operación de las empresas prestadoras del servicio público de transporte<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2002. Radicado número 12.789, CP: Alier Eduardo Hernández.

<sup>104</sup> ENRIQUE GIL BOTERO. *Tesaurus de responsabilidad extracontractual del Estado, Jurisprudencia 2012-2014*. Bogotá, Editorial Temis S.A., 2015.

<sup>105</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 03 de octubre de 2012. Radicado número 22.984, CP: Mauricio Fajardo Gómez.

En este mismo sentido lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 14 de septiembre de 2016:

De los hechos y de las pretensiones de la demanda, se colige que el demandante solicita que se declare la responsabilidad patrimonial de la demandada con fundamento en el título jurídico de imputación de falla en el servicio, por cuanto, a su juicio, la falta de control y vigilancia de la administración municipal de Palmira respecto de la modalidad de transporte de pasajeros en motocicleta denominada “mototaxismo” llevó a que dicha actividad se expandiera en ese municipio y a que se produjera la quiebra de la empresa Palmirana de Transportes Ltda.<sup>106</sup>

Así mismo, en sentencia del 23 de mayo de 2018 el Consejo de Estado declaró a la Alcaldía Distrital de Santa Marta responsable de los daños y perjuicios causados a Transporte Turístico El Rodadero “Rodaturs” S.A. causados por la falla del servicio imputable a la Administración, por las omisiones administrativas relacionadas con el incumplimiento en la debida inspección, vigilancia y control ante la prestación irregular del servicio público de transporte colectivo de pasajeros a través de vehículos no homologados para ello<sup>107</sup>.

En consecuencia, las empresas prestadoras del servicio público de transportes que acrediten pérdidas económicas con ocasión de la operación en el mercado del servicio irregular de transporte en motocicleta, tendrán la posibilidad de incoar acciones de reparación directa como medio de control para pretender la reparación de los perjuicios causados por la ausencia de control y vigilancia por parte del Estado.

---

<sup>106</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de septiembre de 2016. Radicado número 39.761, CP: Jaime Velásquez Barrios.

<sup>107</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, Sección B. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Radicado número 39.603, CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

### 3.3. LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO IRROGADO AL USUARIO O “PASAJERO” DEL TRANSPORTE IRREGULAR EN MOTOCICLETA Y A LAS EMPRESAS DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

Como correlato a lo expuesto en esta investigación, los llamados a reclamar la indemnización de perjuicios al Estado serían los usuarios del servicio de mototaxismo, cuando resulten siendo víctimas de accidentes de tránsito, y el medio de control al que se acudiría es el de reparación directa, pues el perjuicio sufrido es causado por la omisión por parte de la administración del cumplimiento de sus deberes de restringir efectivamente el servicio de transporte ilícito.

#### 4. RESPONSABILIDAD OBJETIVA DEL ESTADO POR OMISIÓN LEGISLATIVA: AUSENCIA DE PROHIBICIÓN O HABILITACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN MOTOCICLETA

Por otro lado, es importante estudiar brevemente la posibilidad de que el Estado se vea envuelto en una acción de reparación directa por la omisión legislativa relacionada con la ausencia de prohibición o habilitación del transporte público de pasajeros en motocicleta.

Hasta antes de este punto se estudió la eventual responsabilidad de las autoridades municipales y distritales por la omisión en su deber de inspección, vigilancia y control mediante el establecimiento de medidas restrictivas idóneas o efectivas para controlar la actividad de transporte irregular en el territorio colombiano o para imponer medidas que tiendan a la protección de los “pasajeros” de las motocicletas que prestan servicios públicos no autorizados. Lo anterior, con el fin de propender por la salvaguarda de los derechos de los residentes en el municipio o distrito.



No obstante, debe advertirse que, si bien la autoridad municipal o distrital tiene potestad reglamentaria para establecer medidas restrictivas, multas o sanciones y hasta ciertas medidas de protección de los “pasajeros” de estos vehículos por sus deberes de salvaguarda de los derechos de los residentes en su territorio, no puede perderse de vista que dicha potestad es temporal y limitada.

En efecto, el párrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002 estableció que los alcaldes y los concejos municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito; por lo que la prohibición o habilitación total del transporte público ilegal en motocicleta, no depende de la autoridad municipal o distrital.

En este sentido, consideramos que ante un evento de daños ocasionados a usuarios o “pasajeros” en el desarrollo de dicha actividad ilegal, también podría resultar responsable el Estado legislador, porque (i) no ha prohibido de manera absoluta y directa la actividad ilegal del mototaxismo en Colombia sino que ha dejado un ámbito de actuación amplio a las autoridades locales para restringir la actividad según las condiciones y conveniencia que ellas consideren, lo que ha generado la ausencia de medidas efectivas por parte de dichas autoridades y; (ii) no ha permitido o habilitado la actividad ni ha establecido los requisitos que deberían cumplirse para ejercer la misma en aras de proteger los derechos del conductor del vehículo transportador y del pasajero o “usuario” del mismo.

En relación con la omisión legislativa hace “referencia a la inactividad del legislador o el incumplimiento por parte de este último de su deber de legislar expresamente señalado en la Constitución”<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1005 del 22 de noviembre de 2007, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

Así mismo, las omisiones legislativas pueden ser absolutas o relativas, la absoluta corresponde al incumplimiento por parte del legislador de la obligación constitucional de expedir una regulación específica, esto es, constituye una total inactividad por parte del Congreso y, por ende, supone la ausencia total de un texto o precepto legal<sup>109</sup>, por su parte, la relativa supone la actividad del legislador de forma incompleta o defectuosa porque “se omite, o deja de lado, supuestos de hecho que, al momento de aplicarse el precepto correspondiente, genera tratamientos inequitativos o el desconocimiento de derechos de los destinatarios de la norma respectiva (v. gr. derecho a la igualdad, derecho al debido proceso o del derecho de defensa, derechos adquiridos, etc.)”<sup>110</sup>.

En este orden de ideas, la responsabilidad del Estado-legislador se configura

[...] cuando con una actuación u omisión del órgano legislativo se crea un daño antijurídico a los ciudadanos, es decir, se impone una carga superior a la que el sujeto debe soportar [...]

Lo anterior permite afirmar que el daño antijurídico nacido de las actuaciones u omisiones del legislador se presenta cuando la norma jurídica sea constitucional o no por el Tribunal Constitucional o se presente una omisión en el desarrollo de una función atribuida por la Constitución o mandato de autoridad con competencia para hacerlo (p. ej., de la Corte Constitucional). En todo caso, para que se dé el título de imputación en referencia se requiere que dicho daño sea antijurídico<sup>111</sup>.

En este evento de responsabilidad se discute el título jurídico de imputación, si bien hay consenso en que se trata de una responsabilidad objetiva con título daño

---

<sup>109</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038 del 1 de febrero de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup>MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA Y EIRC LEIVA RAMÍREZ. “La responsabilidad del Estado por la actividad del legislador” en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, No. 29, 2012, pp. 145-173.

especial, se afirma que para el caso particular se trata de un régimen de responsabilidad independiente con la misma acción de reparación de perjuicios que para los otros títulos jurídicos de imputación<sup>112</sup>.

Así, podría afirmarse, con meridiana razonabilidad, que la omisión legislativa en comento redundaría en que, desde una óptica constitucional, existe un mandato, en virtud del cual, el legislador tiene el deber de regular una materia determinada. En el caso objeto de esta investigación, podría discutirse si existe un mandato constitucional que imponga, de forma directa, al legislador el deber de regular la actividad del mototaxismo, bien sea para habilitarla o para prohibirla. Sin embargo, estimamos que dicho mandato constitucional dimana de los deberes constitucionales del Estado de cara a una patente e inomisible situación de hecho, esto es, que el mototaxismo, como se indicó anteriormente, es una práctica económica que está incrustada en la *praxis* y, en tal virtud, se hace necesario que el Estado regule dicho asunto a fin de proteger la vida e integridad de las personas que son partícipes de dicha práctica.

Consecuentemente y, teniendo en cuenta los altos índices de accidentalidad que, en ocasiones parecieren connaturales al mototaxismo, aparece como conveniente que el Estado acometa la labor de regular esta práctica económica en el sentido de

---

<sup>112</sup> En Sentencia del Consejo de Estado del 25 de agosto de 1998, expediente IJ-001, consejero ponente Jesús María Carrillo Ballesteros se estableció que en eventos de responsabilidad del Estado-legislador el título de imputación aplicable sería el daño especial, en razón a que la actuación del Estado fue legítima, pero con rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas. Así mismo, en LUIS FELIPE BOTERO ARISTIZABAL. *Responsabilidad Patrimonial del Legislador*. Editorial Legis, primera edición, Bogotá, 2007, pp. 187 y 188, se señaló que para la declaratoria de responsabilidad por el hecho del legislador se debía demostrar por el demandante “1. Que el hecho/acto que causa el daño provenga de una actuación legítima del Estado -en este caso la expedición de una ley-, que rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas, imponiéndoles a los administrados un mayor sacrificio del que normalmente deben soportar (daño especial) [...] 2. Que se concrete en un daño anormal y excepcional, que lesione un derecho protegido [...]”. Consideramos que para el caso *sub lite* no opera una responsabilidad objetiva asentada en el daño especial, toda vez que (i) por una parte, no se presenta en la omisión legislativa una actuación legítima del Estado, por el contrario, el Estado ha omitido regular una situación que ha generado la vulneración de aquellos derechos que debe proteger en virtud de los mandatos constitucionales vigentes y; (ii) por el otro, porque el daño irrogado a usuarios o “pasajeros” de motos que prestan servicio público de transporte, no es excepcional o especial, por el contrario, se ha venido presentado en mayores índices, tal y como se expuso en el Capítulo Primero de la presente tesis.

habilitarla, estableciendo para el efecto medidas encauzadas a proteger la vida e integridad de los partícipes del mototaxismo, ya sean usuarios o “pasajeros”. De otro lado, asumir una posición prohibitiva al respecto, comportaría la ausencia de protección efectiva de la vida e integridad de los usuarios o “pasajeros”, porque, como se evidencia en la práctica, las medidas restrictivas son inanes para atemperar el desarrollo y extensión del mototaxismo.

## CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se pretendió abordar el análisis de la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano por la muerte o el daño en la salud del usuario y/o “pasajero” del servicio de transporte irregular en motocicleta, también denominado “mototaxismo”, por la omisión en el cumplimiento de los deberes normativos que se imponen al Estado –y específicamente a las autoridades municipales por delegación- para la vigilancia y el control de esta actividad en Colombia. De este análisis, es importante resaltar, en forma sucinta, las siguientes conclusiones:

- (1) El mototaxismo es una actividad económica ilegal al prestar el servicio público de transporte en altas condiciones de inseguridad. Es además una forma de trabajo informal que garantiza el mínimo vital de miles de familias en la ciudad de Neiva. La falta de regulación para su ejercicio se acompaña de la ineficacia de los mecanismos operados por la administración tendientes a restringir la circulación de los vehículos utilizados en tal actividad, para desembocar en una proliferación de la oferta, demanda, acceso y uso del servicio de transporte irregular en motocicleta.
- (2) La omisión en el cumplimiento de los deberes normativos por parte del Estado relacionados con la restricción del mototaxismo ha generado que los ciudadanos accedan de forma fácil y generalizada al servicio irregular, siendo el actuar omisivo uno de los factores determinantes para la continuidad de la actividad señalada que es una de las causas de mayor accidentalidad en las ciudades de Colombia.
- (3) Es imputable entonces al Estado la responsabilidad por los daños sufridos por los “pasajeros” o usuarios con ocasión del servicio de transporte en motocicleta, a título de falla en el servicio por la omisión en el

cumplimiento los deberes a su cargo contemplados en los decretos 1079 de 2015 y 2961 de 2006, y en las leyes 336 de 1996 y 769 de 2002.

- (4) Por otro lado, es imputable al Estado el detrimento económico sufrido por las empresas de transporte de pasajeros legalmente constituidas, pues aun cuando prestan el servicio con sujeción a las normas que gobiernan este servicio público esencial, la administración permite, con su aquiescencia, la operación de vehículos que realizan la misma actividad sin requisito alguno, vehículos que suponen costos económicos a las empresas legales de transportes por la reducción de la demanda de sus servicios.
- (5) Se impone entonces la necesidad de que el Estado garantice de manera efectiva el acceso de la ciudadanía a medios públicos de transporte formales, seguros y eficientes, que protejan la vida del usuario y la competencia en igualdad de condiciones en el mercado. En esa medida y, hasta en tanto perviva dicha situación, los pasajeros del servicio irregular de transporte en motocicleta que sufran algún daño por causa en ese servicio tendrán derecho a la directa reparación del Estado, como agente determinante del daño y responsable de la omisión en el cumplimiento de sus deberes.
- (6) Por último, también existe la posibilidad de que se repare el daño ocasionado a los usuarios y/o pasajeros por la omisión del Estado-legislador, consistente en la ausencia de regulación -prohibitiva o habilitadora- del mototaxismo, para proteger la vida e integridad de sus partícipes.
- (7) En la eventualidad de reglamentar el servicio público de transporte de pasajeros en motocicleta por parte del Estado, el legislador deberá tener en cuenta los siguientes elementos o factores para una efectiva

prestación del servicio y la salvaguarda de la integridad de los pasajeros, a saber:

- i. Profesionalizar la conducción de motocicleta para el conductor que preste el servicio público de pasajeros.
- ii. Requisitos habilitantes del automotor y las empresas afiliadoras, permitiendo la afiliación de estos vehículos para el servicio público.
- iii. Definir las capacidades transportadoras por intermedio del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte.
- iv. Determinar los elementos mínimos de protección de los pasajeros, tales como casco, chalecos con resistencia de impacto, rodilleras entre otros.
- v. Los seguros obligatorios de responsabilidad civil contractual y extracontractual que garanticen la responsabilidad del propietario, conductor y empresa afiliadora frente a los ocupantes del servicio y terceros, con los límites de cobertura del seguro que amparen los daños materiales e inmateriales causados por la ocurrencia del siniestro; como requisito previo a su habilitación y tarjeta de operación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **I. LIBROS**

CATALINA VELÁZQUEZ GIL. *Responsabilidad contractual y extracontractual del Estado*. Bogotá, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013.

ENRIQUE BARROS BOURIE. *Tratado de responsabilidad civil extracontractual*. Editorial Jurídica de Chile, 2007.

ENRIQUE GIL BOTERO. *Tesaurus de responsabilidad extracontractual del Estado, Jurisprudencia 2012-2014*. Bogotá, Editorial Temis S.A.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ. *El Daño Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

LUIS FELIPE BOTERO ARISTIZABAL. *Responsabilidad Patrimonial del Legislador*. Editorial Legis, primera edición, Bogotá, 2007.

WILSON RUIZ OREJUELA. *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá, Ecoe Ediciones, 3ra edición, 2016.

### **II. ARTÍCULOS EN LIBROS, REVISTA FÍSICA Y EN DIGITAL**

ALEJANDRO LARA ARROYO Y RAMIRO ARRIETA PUELLO. *Efectos del mototaxismo en el transporte público colectivo urbano y la movilidad en la ciudad de Cartagena De Indias en las rutas: 15A,21,26, 30A, 34,44B, 44D,46 y 47*. Repositorio Universidad de Cartagena, 2015.



CIRO NOLBERTO GÜECHÁ MEDINA. “La falla en el servicio: una imputación tradicional de responsabilidad del estado”, en *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Volumen XV No. 29.

DIEGO M. PAPAYANNIS. “Teorías sustantivas de la responsabilidad extracontractual y la relevancia de la metodología”, en *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 37, 2012.

*El mototaxismo en Sincelejo, un análisis socioeconómico*. (Boletín del mercado de trabajo en Sucre, Observatorio Socioeconómico de la Sabana). Observatorio Socioeconómico de La Sabana [CECAR], 2006.

ENRIQUE SERRANO. “La teoría aristotélica de la justicia”, en *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, Universidad Autónoma Metropolitana, nº 22, 2005.

GERMAN ALFONSO LOPEZ DAZA. “Análisis Socio – Jurídico del Mototaxismo. Una aproximación al fenómeno en Neiva”. Editorial Universidad Surcolombiana, 2010.

IRMA YOLANDA CASTILLO AVILA, BETTY GALARZA HERRERA Y HIBETH PALOMINO GÓMEZ. Salud Uninorte. *Condiciones de trabajo y salud de mototaxistas Cartagena – Colombia*, 2013.

JORGE FABRA ZAMORA. “Estudio introductorio. Estado del arte de la filosofía de la responsabilidad extracontractual”, en CARLOS BERNAL PULIDO y JORGE FABRA ZAMORA (eds). *La filosofía de la responsabilidad civil*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA Y EIRC LEIVA RAMÍREZ. “La responsabilidad del Estado por la actividad del legislador” en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, No. 29, 2012.

PABLO SUÁREZ. “Acerca de los fundamentos morales de la responsabilidad extracontractual”, en CARLOS BERNAL PULIDO y JORGE FABRA ZAMORA (eds). La filosofía de la responsabilidad civil, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

### III. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

*Acta Informe de gestión*. Secretaria de tránsito y Transporte. Alcaldía de San Gil, 2015. Disponible en <http://www.sangil.gov.co/wpcontent/uploads/Documentos/Publicaciones/Empalme/Secretaria%20de%20tr%C3%A1nsito%20y%20Transporte.pdf>.

Alcaldía de Barranquilla. *Metodología para el análisis de la seguridad vial en sitios críticos de la ciudad de Barranquilla*. Secretaría distrital de movilidad, Oficina técnica área seguridad vial, 2012. Recuperado de <http://www.barranquilla.gov.co/movilidad/images/movilidad/tecnica/documentos/documentos1.pdf>.

ANDRÉS SÁNCHEZ JABBA. *La economía del mototaxismo: el caso de Sincelejo*. Documentos de trabajo sobre economía regional, 2011. Recuperado [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-140.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-140.pdf).

*ANSV advierte que la motocicleta no está habilitada para ser usada como vehículo de transporte público*. Ministerio de Transporte [en línea], 30 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/7153/ansv-advierte-que-la-motocicleta-no-esta-habilitada-para-ser-usada-como-vehiculo-de-transporte-publico/>.

*A partir de hoy motos con parrillero hombre y hasta las 12 de la noche*. Diario Crónica del Quindío [en línea], 6 de enero de 2012. Disponible en <http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo>

a partir de hoy motos con parrillero hombre y hasta las 12 de la noche-  
seccion-la\_judicial-nota-40920.

*Aumentemos la cultura de seguridad vial y la tolerancia, para que se disminuya la pérdida de vidas.* ARL Sura [en línea], 2016 (Tomado de Boletín de Prensa. Investigación del Fondo de Prevención Vial). Disponible en <https://www.arlsura.com/index.php/component/content/article?id=632:-sp-23172>.

CATALINA MARÍA ESPINOSA GUTIÉRREZ, CLAUDIA PILAR RODRÍGUEZ HIGUERA Y MARÍA CAROLINA URIBE FERNÁNDEZ. *El impacto socioeconómico del fenómeno del mototaxismo en la ciudad de Montería.* (Tesis de especialización, Universidad de La Sabana), 2018. Recuperado de: <http://www.sertaobras.org.br/tuk-tuk/wp-content/uploads/sites/2/2010/07/tsetuk.pdf>.

*Distrito prorroga decreto sobre circulación de motocicletas hasta el 31 de julio de 2020.* Noticias Alcaldía de Barranquilla [en línea], 30 de junio de 2020. Disponible de <https://www.barranquilla.gov.co/transito/distrito-prorroga-decreto-circulacion-motocicletas-31-julio-2020>.

DIEGO CASTILLO. El Decreto que prohíbe el parrillero cuando la moto no la conduce su dueño. *La Nación*, 2015. Recuperado de <https://www.lanacion.com.co/en-firme-restriccion-del-parrillero-en-neiva/?ertthndxbcvs=yes>.

*Informe de gestión 2014 Municipio de Santiago de Cali.* Alcaldía de Cali, 2015, p. 277. Disponible en: <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/2015/planeacion/InformeGestionMunicipio2014.pdf>.

*Ministranporte estudiará problemática por mototaxismo en Neiva.* *La Nación*, 7 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.lanacion.com.co/index.php/noticias->

[regional/neiva/item/266592-ministransporte-estudiara-problematica-por-mototaxismo-en-neiva.](#)

*Motocicletas: de medio de transporte a herramienta de trabajo.* La Patria [en línea], 1 de enero de 2013. Disponible en <https://www.lapatria.com/actualidad/motocicletas-de-medio-de-transporte-herramienta-de-trabajo-22953>.

*Palmira, hacia un sistema de movilidad seguro y sostenible 2013-2017.* (Consultoría Para Elaborar Los Estudios y Diseños de los planes locales de Seguridad Vial). Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo [FONADE], 2013, p. 10. Disponible en: <http://www.palmira.gov.co/attachments/article/868/1.%20Resumen%20Ejecutivo-Palmira-Ver%202.pdf>.

*Parrillero en moto, sigue generando polémica.* Diario del Huila [en línea], 26 de enero de 2020. Disponible en <https://www.diariodelhuila.com/parrillero-en-moto-sigue-generando-polemica>.

*Superintendencia de Transporte.* Disponible en: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2019/suspension-cea-2/> y <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2020/empresa-de-mototaxismo-pierde-30-tutelas-contra-la-supertransporte-y-se-le-niega-amparo-constitucional-por-ser-una-actividad-no-autorizada/>.

*Tirón de orejas por mototaxismo le da Viceministro de Transporte al Distrito.* El Universal [en línea], 21 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.eluniversal.com.co/politica/tiron-de-orejas-por-mototaxismo-le-da-viceministro-de-transporte-al-distrito-177402>.

#### **IV. JURISPRUDENCIA**

## **CORTE CONSTITUCIONAL**

Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de revisión de tutelas. Sentencia T-1172 del 04 de diciembre de 2003, M.P: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de revisión de tutelas. Sentencia T-442 del 11 de julio de 2013, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-386 del 28 de junio de 2013, M.P.: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-033 del 29 de enero 2014, MP: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1005 del 22 de noviembre de 2007, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038 del 1 de febrero de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

## **CONSEJO DE ESTADO**

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 07 de abril de 2011. Radicado número 25000-23-24-000-2007-00150-01, CP: María Elizabeth García González.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Radicación número 52001-23-31-000—2009-00091-02, CP: Alberto Yepes Barreiro.

Consejo de Estado. Sección Tercera Sección B. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Radicado 39603, CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 22 de noviembre de 2017. Expediente 49.402, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 23 de mayo de 2012. Radicado 22.592, CP: Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de septiembre de 2011. Radicación 22.745, CP: Mauricio Fajardo Gomez.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de marzo de 2015. Radicado 37.726, CP: Hernán Andrade Rincon.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de abril de 1993. Expediente 7124, CP: Montes Hernández.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 7 de mayo de 2018. Radicado 33.948, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de junio de 2001. Radicado 12.696, CP: Alier Hernández Enríquez.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 13 de agosto de 2008. Radicado 17.042, CP: Stella Castaño Franco y otro.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Radicado 20.328, CP: Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 3 de mayo de 2007, expediente No. 16.180, CP: Ramiro Saavedra Becerra.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de febrero de 2009. Expediente No. 16.980, CP: Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Expediente No. 17.927, CP: Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 31 de julio de 2014. Expediente No. 27.900, CP: Danilo Rojas Betancourt.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 25 de febrero de 2005. Radicado 14.170, CP: Ramiro Saavedra Becerra.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Expediente No. 14.880.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 07 de mayo de 2015. Expediente No. 66001-23-31-000-2011-00063-01, CP: Marco Antonio Velilla Moreno.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 6 de marzo de 2008. Expediente número 66001-23-31-000-1996-03099-01(14443), CP: Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 1 de abril de 2009. Radicado número 16.836, CP: Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Expediente número 25.041, CP: Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado. Sección Tercera, Sección B. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Radicado 39.603, CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 03 de mayo de 2013. Radicado No. 25.699, CP: Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. (07 de septiembre de 2000). Sentencia No. 13184. [C.P. Ricardo Hoyos Duque]).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de julio de 2013. Radicado No. 30.424, CP: Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2002. Radicado número 12.789, CP: Alier Eduardo Hernández.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 03 de octubre de 2012. Radicado número 22.984, CP: Mauricio Fajardo Gómez.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de septiembre de 2016. Radicado número 39.761, CP: Jaime Velásquez Barrios.

Consejo de Estado. Sentencia del 25 de agosto de 1998. Expediente IJ-001, C.P: Jesús María Carrillo Ballesteros.