

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS - Se concede el amparo para garantizar la prestación eficiente y oportuna al barrio Lusitania

Los informes aportados al expediente acerca del cumplimiento del Acuerdo de servicio, sobre el ingreso al Barrio Lusitania, por parte de los vehículos de la empresa demandada, dan cuenta de un cumplimiento parcial de lo pactado y de la deficiente prestación del servicio de transporte ... Así las cosas, concluye la Sala que asistió razón al *a quo* al declarar la vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos, por parte del MUNICIPIO DE MANIZALES y de la Empresa EXPRESO SIDERAL S.A., con ocasión de la prestación deficiente del servicio de transporte de pasajeros en el Barrio Lusitania. En esa medida, es menester que, con el fin de solucionar de manera definitiva la controversia planteada, el MUNICIPIO DE MANIZALES proceda a la elaboración del estudio técnico que determine la necesidad o no de reestructurar la ruta 28, para incluir en su recorrido el ingreso al Barrio Lusitania.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 365 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 315 NUMERAL 3 / LEY 105 DE 1993 / LEY 336 DE 1996 / DECRETO 170 DE 2001

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil doce (2012).

Radicación número: 17001-23-31-000-2010-00341-01(AP)

Actor: HERNAN GARCIA AGUDELO Y OTRO

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE, MUNICIPIO DE MANIZALES Y EXPRESO SIDERAL S.A.

Decide la sala el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia de 19 de enero de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Caldas accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1- La Demanda.

Los ciudadanos **HERNÁN GARCÍA AGUDELO** y **MARÍA ESTELA RESTREPO GONZÁLEZ**, presentaron acción popular contra el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** y la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.**, con el fin de obtener la protección del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna.

I.2. Hechos.

Manifiestan los actores que el Barrio Lusitania, ubicado en la zona de retiro de la Cuenca del Río Chinchiná, en el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, no cuenta con el servicio público de transporte de pasajeros, debido a que la Alcaldía ordenó el cierre del único acceso a la vía Panamericana, lo que conllevó que las rutas que cubrían dicho sector se extendieran dos kilómetros adicionales sobre el plano carretable de ascenso hacia la glorieta de San Marcel, generando la elevación de los costos de viaje y una mayor contaminación ambiental.

Señalan que como consecuencia de los hechos descritos, la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** se abstiene de prestar el servicio de transporte, pese a que tiene autorizada la ruta, a través de la Resolución núm. 134 de 2007.

I.3. Pretensiones.

Solicitan que se ordene a la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.**, cubrir la ruta asignada en la Resolución núm. 134 de 2007 y al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y **MUNICIPIO DE MANIZALES** verificar el efectivo cumplimiento de la ruta mencionada.

I.4. Defensa.

I.4.1. El MUNICIPIO DE MANIZALES arguyó que la Administración Municipal ha cumplido sus funciones constitucionales y legales relacionadas con la eficiente prestación del servicio público de transporte.

Propuso la excepción que denominó “hecho superado”, por cuanto el día 2 de octubre de 2010, se suscribió un “Acuerdo de Servicio” entre la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** y la comunidad del Barrio Lusitania, en el que se concertó el rodamiento de vehículos para prestar el servicio público de transporte en intervalos de 18 minutos.

Resaltó que el mencionado Acuerdo cuenta con un Comité de Verificación, de modo que la presente acción carece de objeto, al no configurarse la alegada vulneración de los derechos colectivos.

I.4.2. El MINISTERIO DE TRANSPORTE, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Alegó que la acción gira en torno al abandono de una ruta por parte de la empresa de transporte con radio de acción municipal, cuya responsabilidad corresponde a la Secretaría de Tránsito y Transporte del respectivo Municipio, en este caso, Manizales.

Destacó que de comprobarse que la empresa de transporte demandada no presta el servicio en las condiciones autorizadas, la Secretaría de Tránsito deberá proceder a revocar el respectivo permiso e imponer las sanciones administrativas a que haya lugar.

I.4.3. EXPRESO SIDERAL S.A. aseguró que mediante Resolución núm. 017 de 1989, la Secretaría de Tránsito del **MUNICIPIO DE MANIZALES** le asignó el servicio urbano de pasajeros de la ruta 28: CHIPRE - BARRIO LA ENEA – CHIPRE. La ruta fue reestructurada en Resolución núm. 032 de 2009, pero teniendo en cuenta que no incluye el Barrio Lusitania, es claro que la empresa no está habilitada para prestar el servicio en dicho sector.

I.5. Audiencia de pacto de cumplimiento.

El 21 de febrero de 2011 se llevó a cabo la audiencia pública consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida, por ausencia de formulación de proyecto de pacto de cumplimiento.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de 19 de enero de 2012, amparó el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, y ordenó al **MUNICIPIO DE MANIZALES** elaborar un estudio técnico sobre la oferta y demanda del servicio público de transporte de pasajeros en el Barrio Lusitania, para que, en un plazo de 3 meses, se adopten las medidas tendientes a solucionar la problemática de transporte de dicho sector.

Consideró el Tribunal que la Resolución núm. 134 de 2007, mediante la cual se modificó la ruta CHIPRE - LA ENEA – CHIPRE, autorizada a la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.**, incluyó el recorrido por el Barrio Lusitania, pero posteriormente fue revocada por la Resolución núm. 032 de 16 de enero de 2009. No obstante, la mencionada Empresa está habilitada para ingresar a Lusitania, en

virtud de la autorización otorgada por la Secretaría de Tránsito, según consta en el Oficio núm. STT 691 de 11 de agosto de 2010.

Advirtió que el Acuerdo de 2 de octubre de 2010, a través del cual la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** se comprometió a ajustar los rodamientos de los vehículos que prestan la ruta hacia el sector de la Enea, con ingreso al Barrio Lusitania cada 18 minutos, no se ha cumplido a cabalidad, pues los informes allegados al expediente demuestran que no se han respetado los intervalos pactados para la adecuada prestación del servicio de transporte de pasajeros.

Que, por ello, y en vista de que el Barrio Lusitania cuenta con la infraestructura adecuada para la circulación de vehículos de servicio de transporte público convencional (buses y busetas), resulta necesario ordenar la realización de un estudio técnico, por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte, en el Barrio Lusitania, que permita a la Administración determinar la viabilidad de la creación de una ruta de transporte o de modificar la existente, en consideración a la demanda del servicio.

Finalmente, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Transporte.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El **MUNICIPIO DE MANIZALES**, oportunamente, interpuso recurso de apelación y alegó que la sentencia no tuvo en cuenta que la Secretaría de Tránsito demostró con el Oficio núm. STT 691 de 11 de agosto de 2010, que la comunidad del Barrio Lusitania sí cuenta con el servicio público de transporte de pasajeros desde el año

1995, el cual es prestado por una empresa denominada **GRAN CALDAS**, luego no es cierto que se carezca del servicio aludido.

Agregó que al ordenarse la elaboración de un estudio técnico para la creación o modificación de una ruta, se está condicionando a que el resultado del mismo sea favorable; no obstante, de determinarse la inviabilidad de la ruta que pretenden los actores, la Administración no podría licitar o conceder autorización para prestar el servicio de transporte en el sector objeto de controversia.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

A folios 300 a 303, se visualiza el concepto del Delegado del Ministerio Público en el que solicita confirmar la sentencia impugnada, toda vez que se encuentra probado que la ruta 28, autorizada y modificada mediante Resoluciones núms. 017 de 1989 y 134 de 2007, incluye el servicio de transporte de pasajeros para el Barrio Lusitania, por parte de la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.**, pero que éste no se presta de manera eficiente y oportuna.

Estimó que la comunidad del sector objeto del litigio tiene derecho a que el servicio público de pasajeros se preste con las frecuencias que exige la demanda de movilidad, la cual debe ser determinada a través de la realización del estudio técnico que fue ordenado por el *a quo*, que, incluso, no requiere de una licitación para su ejecución, porque la ruta ya se encuentra adjudicada.

Por último, pone de presente el memorial contentivo del recurso de apelación, el cual no contiene la rúbrica de quien lo suscribe a nombre de la Alcaldía de Manizales y, por tanto, no puede ser apreciado como elemento probatorio para

desvirtuar las demás pruebas que demuestran la vulneración del derecho colectivo amparado en el fallo impugnado.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Dicha acción busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

El asunto planteado a la Sala.

El estudio de la Sala se contrae a determinar si son responsables el **MUNICIPIO DE MANIZALES** y la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** de la vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, con ocasión de la prestación del servicio público de transporte en el sector de Lusitania.

El derecho al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna.

Según el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

El servicio público de transporte, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 105 de 1993¹, es una *“industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”*.

La Ley 336 de 1996, *“por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”*, otorga al servicio público de transporte el carácter de esencial, que implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos (artículo 5°).

El mismo Estatuto destaca, en su artículo 4°, que el transporte goza de especial protección estatal y está sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

Por su parte, en relación con la función de vigilancia y control del servicio público de transporte, el artículo 11 del Decreto 170 de 2001², señaló que estaría a cargo de los Alcaldes Metropolitanos, Distritales y/o Municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado dicha función, lo que guarda armonía con el artículo 315, numeral 3, de la Constitución Política, según el cual le

¹ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.

corresponde al Alcalde asegurar en el territorio de su jurisdicción la prestación de los servicios a su cargo.

El mencionado Decreto también previó el procedimiento para la adjudicación de rutas, mediante licitación, la modificación de éstas a solicitud de la empresa y atribuyó a la autoridad competente la facultad para reestructurar en forma oficiosa el servicio, cuando las necesidades de los usuarios lo exijan, previo estudio técnico (artículos 32 a 34).

Lo probado en el proceso.

- A folios 44 a 54 se visualiza la Resolución núm. 017 de 1989, por medio de la cual la Secretaría de Tránsito y Transporte del **MUNICIPIO DE MANIZALES** autorizó a la empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** la ruta 28 CHIPRE-BARRIO LA ENEA-CHIPRE (folios 44 a 54).

- La Resolución núm. 134 de 2007 reestructuró oficiosamente la ruta 28 CHIPRE-BARRIO LA ENEA-CHIPRE, la cual quedó de la siguiente manera: “*Maltería — Sena — Carretera 34 - Calle 107 — Avenida Cumanda y (Carrera 35) — Calle 95 — Vía Jardines De (sic) La Esperanza — Carrera 37 — Calle 83a — Calle 82 — Carrera 36 — (Lusitania) — Vía Panamericana — Vía a Ondas Del Otún — Glorieta De La Autónoma — Av Kevin Ángel — Carrera 21 — Avenida Del Centro (carrera 18) — Calle 19 — Terminal de Transportes — Avenida Bernardo Arango (Calle 18) — Glorieta Verlón Circular— Calle 10 — Carrera 8 — Calle 7 — Monumento A Los Colonizadores — Avenida Doce de Octubre — Calle 14 — Avenida Gilberto Álzate Avendaño — Plaza Alfonso López — Avenida del Centro - Avenida Paralela — Ondas del Otún — Calle 38 — Vía A La Fuente — Vía Panamericana — Lusitania — Calle 82 — Carrera 37 — Calle 95 — Avenida*

Cumanday (carrera 35) — Calle 107 — Carrera 34 — Vía Sena — Maltería .”
(Folios 55 a 61).

- A través de la Resolución núm. 032 de 16 de enero de 2009, se revocó la Resolución núm. 134 de 14 de marzo de 2007 (folios 63 a 67).

- En Oficio STT 691 de 11 de agosto de 2010, el Secretario de Tránsito y Transporte del **MUNICIPIO DE MANIZALES** le informó al Gerente General de **EXPRESO SIDERAL S.A.**, que tiene autorizado desde el 30 de enero de 1990, el ingreso al Barrio Lusitania (folio 22).

- El 2 de octubre de 2010, se celebró un “Acuerdo de servicio”, suscrito por el Secretario de Tránsito y Transporte del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el Gerente de la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.** y la comunidad del Barrio Lusitania, en el cual se pactó lo siguiente:

"La empresa ajustará los rodamientos de los vehículos que prestan la ruta hacia el sector de la Enea, entrando al barrio Lusitania cada 18 minutos y con retorno en el mismo intervalo de despacho. Tales frecuencias se efectuarán siempre y cuando la demanda de transporte así lo exija. Es voluntad de esta empresa cubrir las necesidades que la población requiera. Sin embargo reiteramos que no existe acto administrativo alguno que determine la obligatoriedad para mi representada de prestar el servicio hasta el barrio Lusitania de la ciudad." (Folio 124).

Caso concreto.

Del acervo probatorio obrante en el proceso, la Sala destaca que el **MUNICIPIO DE MANIZALES** ha reconocido, a través de actos de autorización y reestructuración de rutas y del Acuerdo suscrito con la comunidad del Barrio

Lusitania, que la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.**, está habilitada para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en dicho sector.

No obstante, los informes aportados al expediente acerca del cumplimiento del Acuerdo de servicio, sobre el ingreso al Barrio Lusitania, por parte de los vehículos de la empresa demandada, dan cuenta de un cumplimiento parcial de lo pactado y de la deficiente prestación del servicio de transporte (folios 145 y 146).

Igualmente, la Administración ha manifestado su disposición para solucionar el problema de movilidad de pasajeros en la zona objeto de la presente acción popular, en las condiciones manifestadas por el Secretario de Tránsito, en diligencia de testimonio recibida el 25 de julio de 2011³, esto es, previa elaboración de un estudio técnico de viabilidad.

Así las cosas, concluye la Sala que asistió razón al *a quo* al declarar la vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos, por parte del **MUNICIPIO DE MANIZALES** y de la Empresa **EXPRESO SIDERAL S.A.**, con ocasión de la prestación deficiente del servicio de transporte de pasajeros en el Barrio Lusitania.

En esa medida, es menester que, con el fin de solucionar de manera definitiva la controversia planteada, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** proceda a la elaboración del estudio técnico que determine la necesidad o no de reestructurar la ruta 28, para incluir en su recorrido el ingreso al Barrio Lusitania.

En este orden de ideas, la Sala confirmará la sentencia impugnada.

³ Ver folio 243.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia impugnada.

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión del día 6 de diciembre de 2012.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ
LASSO
Presidenta

MARIA CLAUDIA ROJAS

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO