

**La ineficacia de la cláusula de exoneración de responsabilidad contractual  
en el marco del contrato de parqueadero en las Zonas de Estacionamiento  
Regulado – ZER: Análisis desde la responsabilidad contractual del Estado.**

Autoras:

María Enelia Cartagena Durango

Laura Torres Bedoya

Monografía Jurídica

Asesor:

Sergio Luis Mondragón

Maestría en Derecho Administrativo

Escuela de Posgrados

Universidad Autónoma Latinoamericana

2020

## RESUMEN

Las Zonas de Estacionamiento Regulado –ZER- han respondido de manera asertiva a las necesidades de organización de la movilidad y el control al espacio público como elementos concernientes a la libertad de desplazamiento en la ciudad de Medellín, sin embargo, en la actualidad el régimen de responsabilidad frente a los daños que pueden sufrir los automotores en las zonas de estacionamiento en la ciudad, se excusa formalmente por el concesionario encargado, bajo una cláusula de exoneración de responsabilidad que no solo esta revestida de ineficacia, dado el pago de un precio o tributo por el servicio, sino que además compromete la responsabilidad de la administración municipal como entidad concedente de la gestión del espacio público en la ciudad y por ende, funge como garante frente a las conductas activas y omisivas del concesionario de las zonas de estacionamiento regulado. En este sentido, se plantea desde la investigación un análisis estructural dada la naturaleza jurídica de las distintas relaciones que coexisten en virtud del contrato de mutuo en el servicio de parqueadero, que surge con las zonas ZER, espacio cuya titularidad recae en principio en la administración, pero que, en el devenir jurídico, involucra relaciones reguladas por el derecho privado.

Palabras clave: Contrato de Concesión, Derecho a la movilidad, Exoneración de la responsabilidad contractual, Responsabilidad contractual del Estado, Zonas de estacionamiento regulado

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN

INTRODUCCION

JUSTIFICACION

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

OBJETIVOS

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

1. La responsabilidad del Estado y sus elementos estructurales
  - 1.1. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado
  - 1.2. La responsabilidad del Estado y sus elementos desde la Constitución de 1991
  - 1.3. Los elementos actuales de la responsabilidad del Estado y su estructuración
    - 1.3.1. La responsabilidad objetiva del Estado
    - 1.3.2. La responsabilidad subjetiva del Estado
  - 1.4. Títulos de atribución de Responsabilidad Estatal en la legislación colombiana
    - 1.4.1. Falla en el servicio
    - 1.4.2. Daño especial
    - 1.4.3. Riesgo excepcional
  - 1.5. Algunas consideraciones sobre la responsabilidad contractual del Estado
  
2. El régimen jurídico de las Zonas de estacionamiento regulado
  - 2.1. Régimen legal de la movilidad en Colombia

- 2.2. Régimen municipal de movilidad en Medellín
  - 2.3. Régimen municipal de movilidad en otras ciudades
  - 2.4. Consideraciones jurisprudenciales
  - 2.5. Otras formas de pacto de contratos de parqueo en zonas de estacionamiento regulado y parqueaderos convencionales
    - 2.5.1. El contrato de depósito
  - 2.6. Las relaciones de consumo y la exoneración de responsabilidad de los parqueaderos en Colombia
  - 2.7. Las diferencias entre el costo de parqueadero y el pago de tasas para efectos de la responsabilidad
- 
- 3. La exoneración de responsabilidad contractual del Estado en Colombia
    - 3.1. La responsabilidad contractual y sus diferencias entre el derecho civil y el derecho administrativo
    - 3.2. Causales de exoneración de responsabilidad contractual en el derecho administrativo
    - 3.3. El contrato de concesión y su régimen legal
    - 3.4. Los límites a la responsabilidad del concesionario frente al usuario
    - 3.5. La cláusula ineficaz en el derecho colombiano
    - 3.6. Estado actual de la responsabilidad del Estado desde la administración de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER
    - 3.7. Naturaleza de las relaciones existentes a partir de la existencia y explotación de las zonas ZER

## CONCLUSIONES

## REFERENCIAS

## INTRODUCCION

La sociedad Colombiana ha cambiado sus hábitos de movilidad de forma vertiginosa a lo largo de las últimas décadas, pasando la movilidad, en especial en los entornos de ciudad a ocupar un rol protagónico no solo en el bienestar de los ciudadanos, sino además en los planes y programas de gobierno municipales, intermunicipales y metropolitanos, por cuanto en este tipo de relaciones convergen derechos como la movilidad, el medio ambiente sano y el acceso al trabajo, productos bienes y servicios de las personas, en procura de la calidad de vida.

Es por ello, que desde el año 1999, la Alcaldía de Medellín a través de la Secretaria de Movilidad se ha ocupado de regular, ordenar y controlar la gestión del espacio público en razón al derecho de los administrados a moverse en diversos medios de transporte, incluyendo vehículos automotores particulares, los cuales requieren un sitio de estacionamiento para no afectar otras relaciones de movilidad garantizando seguridad y la conservación de los vehículos como bienes que conforman el patrimonio de los ciudadanos. Es así, que la administración ha diseñado el plan de Zonas de Estacionamiento Regulado, respondiendo a necesidades identificadas previamente mediante estudios y observaciones del comportamiento de conductores, peatones y demás agentes de la movilidad, estudio que tiene como finalidad analizar y ejecutar acciones que permitan racionalizar el espacio disponible, conforme dejan en evidencia Mesa & Montoya (2016, pg. 13-14), quienes enuncian que en los estudios previos a la regulación inicial de las zonas ZER, la Alcaldía de Medellín identificó los puntos a intervenir.

Actualmente, las Zonas de Estacionamiento Regulado –ZER-, se encuentran administradas en régimen de concesión por la sociedad de derecho público Terminales Medellín S.A., conforme a lo contenido en el contrato interadministrativo

4600076139 de 2018, donde esta última se encarga del control del tiempo y el recaudo de la tarifa respecto de los vehículos estacionados en estas zonas. Sin embargo, se observa en virtud del contrato que suscriben con el cliente, una cláusula consignada en el recibo emitido al momento de ocupar la celda de parqueo, donde le advierten a este último en el tiquete o recibo, que se exoneran de toda responsabilidad por los daños que se pudieran irrogar a los vehículos, sin el sustento jurídico pertinente, contraviniendo toda estipulación contractual conforme a derecho.

Alrededor de los contratos de adhesión para el parqueadero en zonas ZER, cobra relevancia para el derecho administrativo el estudio de esta situación en dos dimensiones, la primera por cuanto la sociedad concesionaria es un sujeto de derecho público, con un patrimonio que demanda un cuidado por los órganos de control, donde el régimen obligacional del concesionario no es solo la ejecución per se del contrato, sino el cumplimiento de los fines del Estado, incluyendo la materialización del principio de seguridad jurídica, que se vulnera con estipulaciones contractuales ineficaces de pleno derecho; y por otro lado, por cuanto la responsabilidad contractual puede trascender al ámbito de la administración municipal de Medellín, por cuenta de un clausulado ineficaz que demanda un análisis desde el régimen de la responsabilidad contractual del Estado, de lo cual dará cuenta la presente investigación, en la medida que las instituciones de la responsabilidad cuentan con una serie de prerrogativas que no pueden desconocerse en ningún tiempo en aras a la seguridad jurídica que emana del mismo ordenamiento.

Prueba del derecho a la movilidad como derecho ciudadano, tiene fundamento en lo expuesto por el Diario El Espectador (2014), afirmando en una de sus publicaciones, que "...el principal responsable de la demanda de movilidad es el crecimiento económico, el cual aumenta la necesidad de los desplazamientos múltiples, además de cargar el sistema vial con un transporte pesado que moviliza

mercancías entre las diferentes regiones del país”(El Espectador, 2014), continuando en su discurso el citado artículo, indicando que es deber de las autoridades nacionales, regionales y municipales lograr criterios de consenso entre el crecimiento económico, demográfico y de la movilidad, advirtiendo que:

Hay una parte importante de la población que requiere, por gusto, disposición o recursos, de otros tipos de movilidad y en una democracia liberal como la nuestra, el Estado tiene la obligación de garantizarles la posibilidad de hacerlo en condiciones dignas y seguras. (El Espectador, 2014),

Es con fundamento en lo anterior, y con otras posiciones que serán objeto de análisis en el desarrollo de la presente investigación, que se dará cuenta de las implicaciones que supone el aseguramiento de la movilidad para el Estado, para los particulares y públicos que cumplen funciones en materia de movilidad y para el mismo ciudadano, especialmente en las zonas urbanas, donde la aglomeración masiva de personas en un pequeño espacio, demanda una seguridad jurídica en todo sentido, tanto para las entidades estatales como para los ciudadanos, con el fin que las cargas sean equivalentes y en lugar de solucionar controversias, por el contrario se propenda por el equilibrio de derechos y la solución de problemáticas.

## JUSTIFICACIÓN

Resulta relevante el estudio de la responsabilidad contractual del Estado, alrededor de las relaciones que surgen con la administración, gestión y prestación del servicio en las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER de la ciudad de Medellín, por cuanto la complejidad de las relaciones entre las partes, por la intervención de normas de derecho público y privado, en el marco de la potestad reglamentaria del derecho a la movilidad en el territorio, no ha sido analizada y constituye potencial peligro frente a las reclamaciones por daños indemnizables que son objeto de reparación, máxime cuando es directamente el Estado a asegurar en todas sus actividades y actuaciones el mantenimiento del orden social justo.

En igual sentido, la investigación cobra relevancia jurídica por cuanto el abuso del derecho del Estado, que en este caso pretende excusarse en normas de origen contractual y con cláusulas que pretenden ser adhesivas, no puede pasar inadvertido a la luz de la teoría de la responsabilidad contractual y de los principios generales del derecho, máxime la tutela judicial y constitucional que existe en torno a la libertad de locomoción, que encuentra su materialización en la movilidad y sus fenómenos sociales asociados.

En perspectiva del valor social, la ineficacia de la cláusula de exoneración de responsabilidad en el marco del contrato que surge de la prestación del servicio de parqueadero en las zonas ZER, esta investigación tiene como finalidad adicional al estudio de los elementos de la responsabilidad, brindar un soporte jurídico a los posibles perjudicados por hechos dañosos objeto de resarcimiento de perjuicios por parte del concesionario o del concedente de las zonas ZER, aun con mayor necesidad, cuando es el ciudadano quien se encuentra en situación de inferioridad por el desconocimiento de la ley y de los mecanismos de protección frente a la

intención de evasión de responsabilidad a manos del operador de las zonas ZER,  
en este caso la sociedad Terminales Medellín S.A.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La necesidad de regular las relaciones entre los particulares, el Estado entendido como la organización de lo público, y los elementos que componen el territorio, son el fundamento general del Derecho Administrativo, por cuanto la administración de las cosas públicas recae en las autoridades, incluso desde los tiempos de Roma, situación que a la fecha se mantiene, todo ello bajo la Teoría del Contrato Social planteada por Rousseau, y en el caso de las relaciones entre los particulares y el Estado, surge desde el Derecho Francés, el derecho administrativo y sus instituciones, como respuesta frente al establecimiento y regulación de esa relación, que se debe manejar desde unas prerrogativas sustancialmente diferentes a las del derecho privado, por cuanto el Estado como ente que detenta y ejerce el poder político, jurídico y hasta cierto punto el poder social, debe moderarse en la relación con el ciudadano, so pena de incurrir en abusos de ese poder con las consecuencias que ello denota.

En este orden de ideas, en el marco del Derecho administrativo Colombiano, cuyo régimen de responsabilidad se reestructuró con posterioridad a la Constitución Política de 1991, donde el artículo 90 establece un amplio régimen de formas de imputación al Estado, incluso en algunos casos cuando median causas extrañas o naturales en la ocurrencia de daños, por cuanto el deber de diligencia del Estado no se circunscribe a las instituciones de responsabilidad del Derecho privado, sino que cuenta con una serie de reglas especiales, las cuales serán abordadas en el desarrollo de la monografía formulada por las investigadoras.

Dentro del espectro de ámbitos de competencia de la responsabilidad del Estado, uno de ellos tiene cabida en el ámbito de la movilidad, toda vez que de este concepto devienen una variedad de relaciones que demandan una especial observancia, en el entendido que con el derecho a la movilidad se materializan derechos como el

libre desarrollo de la personalidad y la libertad de locomoción por el movimiento; contando ello fundamento jurídico en el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia ha consagrado como fin esencial del Estado el servir a la comunidad, así como la garantía de principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la ley; mandato que atañe a la movilidad desde la necesidad de gestión de la misma como un elemento dentro del desenvolvimiento de las personas, con independencia de cualquier condición, por lo cual la actividad de la movilidad permite materializar el artículo 13 de la Constitución, que consagra la protección de las personas en situación de discapacidad sin discriminación, que debe proyectarse en todas las esferas de la sociedad con base al principio de igualdad, pues la libertad de circulación por el territorio que consagra el artículo 24 de la Carta Política.

Las normas referidas, no solo dan cuenta de la magnitud de la necesidad de regular la movilidad, sino que además muestra, que salvo los casos consagrados de manera expresa por la normativa vigente este derecho es universal, es decir, aplica para una universalidad de ciudadanos, donde no hay lugar a exclusiones ni individualizaciones, pues la movilidad es un derecho de todos los asociados en toda vez que para su materialización se demanda la implementación de bienes de uso público, los cuales de conformidad con el artículo 63 de la Constitución demandan tres condiciones, inembargabilidad, inenajenabilidad e imprescriptibilidad; características que tienen como consecuencia jurídica la posibilidad de uso y explotación de estos sin más restricciones que las que faculte el mismo Estado, pues al ser inajenables ninguna persona puede adelantar actos de señor y dueño sobre los mismos, facilitando el ejercicio del derecho a la movilidad del cual son titulares los ciudadanos; este derecho puede integrarse al medio ambiente sano, porque no solo debe procurarse la movilidad, sino que esta debe integrarse con la posibilidad de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, donde la gestión en materia de circulación de automotores, medios de transporte masivo y políticas de sostenibilidad ambiental materializan estos dos derechos.

Es preciso entonces recapitular la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-518 de 1992 con ponencia del magistrado Fabio Morón Díaz, la cual ha señalado que:

La libre locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13 señala que "toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado", y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica: "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...". Añade esta última declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan "no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

Lo anterior, pone de manifiesto la responsabilidad del Estado dentro de la gestión de la movilidad, pues la actividad transportadora no solo hace referencia al derecho sustantivo de libertad de locomoción, sino que esta responsabilidad se hace extensiva sobre los demás derechos que se involucran como consecuencia del ejercicio de este derecho, para lo cual debe señalarse que la movilidad si bien se encuentra impregnada por el transporte, no es el único elemento que comporta.

En la actualidad, el ordenamiento jurídico acuña el término movilidad como uno de los fines de la Ley 769 de 2002 denominada Código Nacional de Tránsito, mas no existe en esta norma un desarrollo normativo exhaustivo sobre el concepto de

movilidad, generando ello inseguridad jurídica a los asociados al momento de ser aplicada la ley.

Conforme a lo anteriormente señalado, el Municipio de Medellín en cumplimiento de sus deberes legales y Constitucionales en la gestión de la movilidad como Derecho ciudadano, conforme a la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo Municipal 046 de 2008, por medio del cual se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, y en concordancia con las funciones delegadas a los entes municipales en materia de gestión de movilidad contenidos en la Ley 1625 de 2013, por medio de la cual se regulan las áreas metropolitanas (régimen aplicable en el contexto de la ciudad de Medellín como ente territorial de orden municipal agrupado en el Área Metropolitana del Valle de Aburra), encuentra pleno fundamento jurídico la regulación expedida por la Secretaria de Movilidad de Medellín, para la regulación, adjudicación de contrato de concesión y administración de las Zonas de Estacionamiento Regulado –ZER-

Sin embargo, en la actualidad se evidencia en el perfeccionamiento del contrato de parqueo, que se suscribe con la emisión del tiquete en el cual se consigna la hora en que el vehículo es estacionado en la zona ZER, no solo se imprime este dato y la información generales del automotor, sino que además en el reverso del tiquete se estipula una cláusula de exoneración de responsabilidad frente a los daños que pueda sufrir el vehículo en este lugar, lo que a simple vista podría considerarse como una cláusula exonerante de responsabilidad contractual del concesionario Terminales Medellín S.A. frente al ciudadano, sin embargo, ello es debatible en razón al deber de indemnizar todo daño antijurídico que devenga en contra de los intereses personales o patrimoniales lícitos del ciudadano.

En el caso del contrato de parqueo que se suscribe, no se establece una relación convencional propia del derecho administrativo, sino que al mediar una prestación

económica que tiene como origen un contrato de adhesión, sujeto a las reglas de la oferta y la demanda, se puede señalar que la tipología contractual apreciable se compadece de los presupuestos de una relación de consumo, por lo que la legislación del consumidor es aplicable en cuanto al objeto y ámbito de protección del interés del consumidor como sujeto en situación de inferioridad contractual,

Conclusión de lo anteriormente descrito, es que pese a la estipulación contractual suscrita de forma unilateral por el concesionario Terminales Medellín S.A. en cuanto respecta a la exoneración de responsabilidad contractual por daños irrogados a vehículos estacionados en Zonas ZER, dicha responsabilidad es exigible en sede judicial, no solo en contra del concesionario, sino además en contra del Municipio de Medellín en su calidad de concedente y eventualmente, frente a las compañías de seguros que verifican el cumplimiento de las prestaciones contractuales entre las entidades públicas.

Queda entonces establecido, que el objeto de la investigación precisa una indagación a fondo, con el fin de proponer acciones tendientes a reducir riesgos potenciales respecto a las entidades Terminales Medellín S.A. y el Municipio de Medellín, en su calidad de oferentes, administradores y titulares de la gestión de las zonas de estacionamiento regulado ZER, puesto que una declaratoria de responsabilidad por cuenta de cláusulas ineficaces, no solo supone un desgaste frente a la administración de justicia, sino que supone una situación de inseguridad jurídica para el ciudadano, que cuestiona la materialidad de los fines del Estado.

## OBJETIVOS

### Objetivo general

Establecer Cuál es la responsabilidad del Estado frente a los daños causados a los carros de los usuarios que hacen uso de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER, en la ciudad de Medellín

### Objetivos específicos:

1. Identificar los elementos estructurales de la teoría de la responsabilidad contractual del Estado en la legislación Colombiana vigente.
2. Indicar como se estructura el régimen legal y contractual de las relaciones que surgen a partir del contrato de parqueo en las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER en la ciudad de Medellín.
3. Explicar con base al ordenamiento jurídico y la teoría de la responsabilidad contractual del Estado, las razones de hecho y de derecho por las cuales la cláusula de exoneración de responsabilidad del concesionario frente a los daños irrogados a los vehículos estacionados en zonas ZER es ineficaz frente al deber de indemnizar todo perjuicio.

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Enfoque metodológico – método – instrumentos.

El enfoque metodológico, está encaminado a una investigación cualitativa, enfoque metodológico que tiene fundamento en lo afirmado por Martínez (2011) quien afirma que la relación entre el sujeto y el objeto tiene como resultado la construcción del conocimiento, donde la operación subjetiva y el producto se conciben como resultados de la operación (p.1), y ello tiene total lógica con el desarrollo de la propuesta investigativa formulada en este escrito, por cuanto se compone de una percepción del tema desde diversas ópticas que permitirán entender la problemática a tratar, lo cual se ajusta con la propuesta metodológica que plantea la Universidad de Jaén (s.f.), citando a Taylor & Bogdan (1984), quienes a su vez afirmaron que:

El objetivo de la investigación cualitativa es el de proporcionar una metodología de investigación que permita comprender el complejo mundo de la experiencia vivida desde el punto de vista de las personas que la viven. Las características básicas de los estudios cualitativos se pueden resumir en que son investigaciones centradas en los sujetos, que adoptan la perspectiva interior del fenómeno a estudiar de manera integral o completa. El proceso de indagación es inductivo y el investigador interactúa con los participantes y con los datos, busca respuestas a preguntas que se centran en la experiencia social, cómo se crea y cómo da significado a la vida humana. (Universidad de Jaén, S.P.)

En cuanto al método de investigación, se ve reflejado el aspecto hermenéutico por la integración de las normas existentes, que posteriormente se describirán y sistemático, porque aparecen varias áreas del derecho enlazadas, las cuales

permiten entender la conexidad que tienen con el tema central del estudio del caso. Por lo mencionado, se procederá a reseñar el marco normativo que dará cuenta de los componentes metodológicos expuestos.

El método de investigación desde el aspecto hermenéutico, inicia con la Responsabilidad del Estado, teniendo como base jurídica el artículo 90 de la Constitución Política, el cual indica que “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” (Constitución Política de Colombia, 1991). Este precepto ha tenido un gran desarrollo a nivel jurisprudencial y doctrinal, y es importante entender como constitucionalmente está establecida la responsabilidad del aparato estatal por acción u omisión, como se citó anteriormente.

Continuando con la Falla en el Servicio y entendiendo esta figura como un título de imputación, en donde el Estado se ve obligado a indemnizar a los afectados y el cual, se ha desarrollado principalmente de manera jurisprudencial. Debido a esto, se trae a colación una Sentencia representativa del Consejo de Estado, en donde se ven reflejados los temas antes mencionados y el contrato de concesión, importante dentro del presente escrito por ser la modalidad utilizada por el Municipio de Medellín, para otorgar a la empresa Terminales de Transporte de Medellín S.A, el funcionamiento de las ZER.

El Consejo de Estado (2013) por medio de la Sección Tercera, emitió la Sentencia 27530 del 02 de mayo de 2013, en donde declaró responsable a la administración por “no adoptar las medidas reglamentarias, necesarias y eficaces para prevenir accidentes, en medio de la construcción de obras públicas”. De lo reseñado, se

puede identificar la Falla en el Servicio como título de imputación y la Responsabilidad del Estado, derivada de un contrato de concesión con un particular, si bien es un caso con hechos diferentes a los expuestos en este trabajo, se tocan temas que tienen correlación debido a que es un precedente para entender que la administración no puede desplegar toda la responsabilidad en un particular.

Continuando con el uso del espacio público, para entenderlo desde el ámbito legal se debe precisar su regulación en el ordenamiento jurídico colombiano; iniciando con el artículo 63 de la Carta Magna, en donde aparece que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Constitución Política de Colombia, 1991) y el número 82 que indica que “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común” (Constitución Política de Colombia, 1991). Continuando con el artículo 674 del Código Civil “Se llaman bienes de la unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos de territorios. Los bienes de la unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la unión o bienes fiscales” (Código Civil). Dentro de la normatividad expuesta, se ve reflejada la especial protección que ofrece el Estado Colombiano al espacio público y se comparan las esferas tanto jurídica como fáctica, con las diversas relaciones contractuales, en donde el Estado concede a un particular el funcionamiento de estos espacios y surgen controversias interesantes de ser estudiadas, como la expuesta en este trabajo. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que no solo se ve afectado el ámbito contractual entre el consumidor y el particular como ya se ha reseñado, lo

interesante del contexto es la responsabilidad que tiene la Administración por cuanto existe una vulneración sobre los derechos de los particulares, al desplegar en un tercero todas las obligaciones pertenecientes a un espacio que es propiedad del Estado y en donde los ciudadanos que utilizan el servicio ven afectados sus bienes y sus derechos.

En igual sentido, el precedente jurisprudencial que emana de las providencias de la Corte Constitucional señala una concepción sobre el tema que se viene enunciando, encaminada a entender las controversias que se generan con la utilización del espacio público y la normatividad existente al respecto. Es por esto, que se traen a colación las Sentencias C- 183 de 2003, C-568 del mismo año y C- 108 de 2004, en donde se reflejan diferentes situaciones que conllevan a entender el espacio público como un bien del Estado, protegido especialmente, dispuesto para las personas en general del cual puede lucrarse y que a su vez ha generado controversias de gran magnitud para llegar a las Altas Cortes Colombianas.

Pasando al Contrato de Concesión reglamentado en la Ley 80 de 1993, que es conocido como el que celebran:

Las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión total o parcial, de un servicio público o la construcción, explotación o conservaciones totales o parciales, de una obra o bien destinadas al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien o en una suma periódica única o porcentual y, en

general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden .

Respecto a esta modalidad, el Estado utiliza esta figura para muchas de sus actuaciones y es relevante incluirla, debido a que el Municipio de Medellín concedió a la empresa Terminales de Transporte de Medellín S.A, todo lo referente a las ZER, por medio de este contrato. También aparece el derecho del consumidor el cual se encuentra regulado en la Ley 1480 de 2011, se hace énfasis en este precepto entendiendo que tiene dos connotaciones, una relación de naturaleza contractual entre el usuario y el concesionario y las acciones pertinentes que los consumidores pueden iniciar cuando se ven afectados.

El método de investigación sistemático, se refleja en la conexidad existente entre varias áreas del derecho, haciendo claridad que es la Responsabilidad del Estado por Falla en el Servicio, el eje fundamental a desarrollar y producto de esta temática se ve incorporado el derecho administrativo. Por otro lado, aparece el contrato de concesión que es la figura jurídica utilizada por el Municipio para otorgar a la empresa Terminales de Transporte de Medellín S.A, el funcionamiento general de las zonas de estacionamiento reguladas (ZER).

Del contrato mencionado anteriormente, se desprenden las áreas civil y comercial, reflejadas en el ítem relativo a la suscripción y respaldo de la Póliza de seguros en materia de responsabilidad civil Contractual y extracontractual ante cualquier situación que se pueda generar y en lo referente al derecho del consumidor, reglamentados en la Ley 1480 del 12 de octubre de 2011 y el Decreto 704 de 2012, el cual regula el artículo 61 del Estatuto del Consumidor, es aquí donde encuentran el sustento legal las personas que deciden realizar algún tipo de reclamación cuando hacen uso de las ZER y ven vulnerados sus derechos; como ya se mencionó

en otros acápite, en el capítulo II, artículo 18, de norma referenciada, refleja un sustento legal para los consumidores, interesante de ser analizado.

Finalmente se incorpora el derecho penal, en cuanto a las problemáticas frecuentes reflejadas en las zonas ZER, en donde se logran identificar ciertos delitos y por ende el derecho que tienen las personas de interponer las respectivas denuncias. Lo expuesto, da muestra que en la presente investigación convergen varias normas jurídicas, que se desprenden de la eficaz administración a cargo del Municipio de Medellín con fines lucrativos y a su vez de una relación contractual con un particular, quien es el responsable del funcionamiento en general de este servicio y es aquí donde surgen los interrogantes planteados, sobre sobre la responsabilidad de la administración, frente a las personas que hacen uso de este servicio.

# 1. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN COLOMBIA Y SUS ELEMENTOS ESTRUCTURALES

## 1.1. La evolución histórica de la responsabilidad del Estado.

Meza (2010) recapitula el origen de esta en Roma, donde la primera manifestación jurídica de la responsabilidad era la conversión del ciudadano moroso de sus obligaciones a esclavo del acreedor, lo que denotaba que de alguna manera debía honrarse la obligación convenida y restituidas las cosas, lo cual permite que, en tiempos de Justiniano, se produjere la primera distinción entre el elemento objetivo y el elemento subjetivo, sin que ello dejase al lado el crédito como obligación a saldar (p.7)

Es así que la autora continua exponiendo, que ya en la edad media surge la clasificación tripartita de la culpa (lata, grave y gravísima), concepto que en la actualidad goza de validez en la legislación civil Colombiana<sup>1</sup>, pero donde sin embargo, en materia estatal, ni siquiera se concebía que los Estados pudieran responder a los ciudadanos, concepción que en el sistema Colombiano se mantiene hasta la segunda mitad del siglo XIX, conforme lo expone González- Noriega (2009), quien divide la evolución de la responsabilidad del Estado en tres momentos, destacando sobre el primer momento, que:

Un primer periodo en el que imperó el dogma de la “Irresponsabilidad absoluta del Estado” (hasta la 2º mitad del siglo XIX), época en la que el Estado no respondía por los daños causados con ocasión de su actividad, ya que se consideraba contrario a la idea de soberanía: el Soberano disponía de los bienes de los ciudadanos y no era responsable de sus actos; no

---

<sup>1</sup> Artículo 63 Código Civil

existían derechos individuales o privados oponibles al poder del Estado.  
(González- Noriega, 2010: p.2)

Además indica la autora, que ya en un segundo momento, donde influye la entrada en vigencia del Código Civil (1887) ya se concibe la culpa de los funcionarios del Estado como la culpa propia del Estado, por cuanto a este se le reconoce la calidad de persona jurídica, sujeto de derecho y obligaciones para con terceros, lo cual se complementa con el rol intervencionista que va ganando a lo largo de los siglos XIX y XX, tiempo en el cual ya se menciona en la jurisprudencia las acciones por falla en el servicio, lo cual se complementa con la Ley 167 de 1941, donde se reconoce la competencia para conocer las acciones de reparación interpuestas contra las entidades públicas a favor del Consejo de Estado y no de la Corte Suprema de Justicia, lo que marca un cambio en el paradigma de la concepción de la responsabilidad estatal, que en definitiva se mantiene como un elemento normativo constante, que a posteriori, permitió la consolidación del régimen de responsabilidad Estatal vigente, de raigambre Constitucional. (González- Noriega, 2009, pg. 2-4)

Castro & Margaux (2007) presentan en su análisis evolutivo de la responsabilidad del Estado, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que data del 22 de octubre de 1896, la cual expresa que el Estado no es sujeto de imputación penal, pero que sin embargo los delitos y daños imputables a sus funcionarios debe repararlos, por cuanto se debe la protección jurídica de los derechos de los nacionales y extranjeros (p. 148), indicando estos autores además que, conforme a la sentencia del 28 de octubre de 1976 del Consejo de Estado, a las personas jurídicas les asiste el deber de elegir sus agentes y vigilarlos de manera cuidadosa, lo cual se corresponde con la responsabilidad indirecta, la cual halla fundamento jurídico en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, disposiciones que si bien generaron escollos en la doctrina, fueron replicadas a posteriori y a criterio de los autores, consolidan un importante renglón en la evolución histórica de la responsabilidad civil (Castro & Margaux, 2009, p. 149)

Previo análisis en profundidad de la problemática en términos puntuales de la naturaleza de la relación entre el concesionario de las ZER y el usuario (ciudadano), ya es posible entonces advertir de manera preliminar, que uno de los elementos a analizar frente a los posibles daños a vehículos, puesto que otrora la Universidad de los Andes (s.f.) expone en su texto guía de aproximación a las instituciones de la responsabilidad, señalando como ejemplo de la responsabilidad contractual del Estado son los elementos dejados en custodia bajo la figura del depósito judicial, (Universidad de los Andes, s.f., p. 2) lo que puede consolidar un ejemplo de cómo se instituye la responsabilidad estatal, puesto que en el contrato de parqueadero en las zonas de estacionamiento regulado, es exigible tal reproche, por cuanto el contratista es en últimas el depositario de los objetos entregados bajo su custodia, asunto que será debatido a profundidad de forma posterior.

También se ha destacado, que la evolución de la jurisprudencia en materia de responsabilidad estatal, ha tenido una particular evolución en Colombia por cuanto otrora el Consejo de Estado solo fungía como órgano consultor y asesor del poder ejecutivo, y la carga de dirimir todos los conflictos en sede superior era de la Corte Suprema de Justicia, lo cual se fuera remediando en las primeras décadas del siglo XX, con lo que finalmente se atribuyen las competencias, en términos generales como se conservan hasta la actualidad, donde los asuntos donde está involucrado el Estado salvo excepción legal son de competencia del Consejo de Estado, y los asuntos en las demás jurisdicciones, son competencia de la Corte Suprema de Justicia, la que dispone de su régimen interno con la correspondiente distribución de las cargas por factores de competencia.

De lo anterior, dan cuenta Castro & Margaux (2007) quienes indican que desde la sentencia del 30 de junio de 1941, donde se reconoce la existencia del título de imputación de la falla en el servicio, precisaba no solo ser analizado jurídicamente,

sino responder a lo que se denomina el principio del juez natural, donde las relaciones de derecho privado se comportaban en otra órbita que las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, dado el rol de poder sobre el orden público y social que goza la administración (p.151), replicándose la competencia frente a los asuntos de los actos de los administradores de entidades estatales al Consejo de Estado, conforme al Decreto 528 de 1964.

Sin embargo, para comprender la evolución de las instituciones de la responsabilidad del Estado y el sistema legal que conllevó a la imputabilidad de la administración, es preciso analizar los efectos del Fallo Blanco, el cual estableciera que las relaciones entre los particulares y el Estado no pueden regirse por las mismas cargas que las relaciones meramente particulares, donde además se afirmara que los tribunales civiles eran incompetentes para conocer de las acciones contra el Estado cuando este fuera demandado a causa de la prestación de los servicios públicos, y a criterio de Reyes & Roa (2004), este fallo conceptúa la necesidad del establecimiento de una jurisdicción administrativa, de operatividad independiente respecto de la civil (Reyes & Roa, 2004, pg. 21-22).

## 1.2. La responsabilidad del Estado y sus elementos desde la Constitución de 1991.

Si bien se estableciera otrora, que la responsabilidad del Estado responde a la particularidad de las relaciones entre las partes que la conforman, la Constitución de 1991 introduce desde su contenido aspiracional variaciones en cuanto respecta a las cargas de los ciudadanos y del Estado, donde ya es el ciudadano como parte de la sociedad quien legitima la existencia de este, y no su institucionalidad, lo que supone a la par la modificación en el reconocimiento de derechos y deberes, así como de la forma en que conciben las cargas públicas, respecto de lo cual González Noriega ha afirmado que:

La responsabilidad patrimonial del Estado, tiene un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, consagrado en nuestro ordenamiento constitucional en los artículos 2, que señala la obligación del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida honra y bienes; en el artículo 58 que garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a la ley, y en el artículo 90 que es el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado y que consagra además, la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado. (González Noriega, 2009, pg. 79-80)

En igual sentido, Guerra (2010) ha afirmado sobre el actual régimen de responsabilidad del Estado, que:

El Estado, concretamente la administración, en desarrollo de su actividad regular, expresada en hechos, operaciones y actos administrativos o, como consecuencia de la actividad irregular de sus funcionarios en la organización y funcionamiento de los servicios públicos y aún en el desempeño de sus funciones, puede ocasionar perjuicios a los particulares (2010, p. 17)

De lo anterior, puede predicarse entonces que la responsabilidad del Estado no solo responde a la evolución histórica de la relación entre este y sus asociados, sino que en la actualidad procura equilibrar el desequilibrio histórico que se manifestara otrora, donde el Estado era un ente que podía actuar con total arbitrariedad sin ser compelido a desplegar otra modalidad de conducta, y que no responde el establecimiento de los títulos de imputación a un capricho legislativo ni menos aún a un proceso de creación espontánea, sino que el derecho administrativo en general ha surgido desde una evolución social y una construcción desde la praxis jurídica,

no exenta de polémicas, pero tendiente a la producción de seguridad jurídica y la aplicación efectiva de los principios y mandatos Constitucionales.

### 1.3. Los elementos actuales de la responsabilidad del Estado y su estructuración

Guerra (2010) ha resumido los elementos de la responsabilidad del Estado en tres grandes elementos, los cuales son de recurrente referencia en la jurisprudencia y la doctrina, a saber, el daño antijurídico definido como “el menoscabo, perjuicio en el patrimonio o lesión de un bien jurídico tutelado expresa o implícitamente por el ordenamiento jurídico, que el particular no tiene por qué soportar”; concomitante a éste, entiende como el segundo elemento estructural de la responsabilidad estatal que es la imputabilidad del Estado, referida por la autora como “el daño se produce como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas, ya sea por funcionamiento normal o anormal de la administración”, y por último, el tercer elemento y quizá el más relevante de todos, es el nexo de causalidad, definido como “... la relación de una causa a efecto, en relación u omisión del Estado en el cumplimiento de lo cometidos Estatales y el daño antijurídico” (Guerra, 2010)

En tal orden de ideas, es preciso entonces definir el hecho como toda manifestación o transformación de la realidad con o sin efectos jurídicos, y en tal sentido Patiño (2008), advierte que su ocurrencia puede devenir de diversos factores, lo que supone que no siempre que se está en presencia de un hecho, se produce una consecuencia jurídica (Patiño, 2008; p. 194); y en igual sentido describe el concepto Gordillo (s.f.) como la “actividad productora y no productora de efectos jurídicos directos” (p. III’2), advirtiendo el mismo autor al respecto sobre los efectos del hecho para el derecho, que:

Si bien es cierto que en muchos casos puede inferirse claramente cuál es la voluntad o el criterio a que un hecho responde, existen muchos otros casos en los cuales no podría decirse concretamente que la intención o el deseo del Estado ha sido uno determinado: es que, en la realidad administrativa, la falta de un pronunciamiento expreso generalmente indica precisamente una falta o carencia de voluntad de la administración. (Gordillo, s.f.; p. III-8)

Pero al hecho no le basta existir per se, ni materializarse para que de manera inmediata sean exigibles los efectos jurídicos del mismo, sino que precisa complementarse del nexo causal y del daño antijurídico, como elementos concomitantes en la estructura de la responsabilidad estatal, ya que del hecho al resultado, debe verificarse la relación existente entre ocurrencia y producción del resultado, verificación que comporta en si una calificación de la conducta, que es a lo que la doctrina ha denominado como nexo de causalidad.

Frente al concepto de daño antijurídico, ha precisado en Consejo de Estado, que este "...es Entonces, el daño entendido como la lesión a un interés protegido por el ordenamiento jurídico, y que la persona no está en el deber de tolerar" (Consejo de Estado, Sentencia (0909-01(22592), 1999), advirtiendo esta misma corporación respecto a su estructuración, que "el hecho de que se encuentre establecido el daño no significa que el mismo de manera automática sea imputable fáctica y jurídicamente a la entidad demandada", examen que demanda por demás que el juzgador analice un conjunto de pruebas de forma independiente pero armónica, por cuanto:

en materia del llamado nexo causal, debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en

términos de atribuibilidad material (*imputatio facti*), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar – acción u omisión– por consiguiente, es en la imputación fáctica o material, en donde se debe analizar y definir si el daño está vinculado en el plano fáctico con una acción u omisión de la administración pública, o si a contrario sensu, el mismo no resulta atribuible por ser ajeno a la misma o porque operó una de las llamadas causales eximentes de responsabilidad, puesto que lo que éstas desencadenan que se enerve la posibilidad de endilgar las consecuencias de un determinado daño. (Consejo de Estado, Sentencia 0909-01(22592), 1999).

Entendido el daño antijurídico y el hecho como los extremos de la responsabilidad, es preciso entonces identificar el nexo causal y la necesidad de su verificación para que se acredite la responsabilidad del Estado, es preciso entonces finalmente definir el daño antijurídico, por cuanto este último comporta el análisis de los extremos de la relación jurídica a analizar y es por ello que resulta preciso citar a Pastrana (2018) quien afirma respecto al nexo causal, que:

... “se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador del daño y el daño probado”. Se trata entonces, de un puente entre la actuación o la omisión de la administración pública y el daño que se llega a cometer dentro de este ejercicio administrativo. (Pastrana, 2018; p. 72)

Definidos los tres elementos anteriores, es menester de las autoras establecer que en el contexto del análisis de la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil contractual derivada del contrato de parqueadero en las zonas ZER de la ciudad de Medellín, el análisis de estos elementos cobra suma necesidad, por cuanto no se trata del simple análisis de relaciones particulares, sino que por cuanto el Estado se consolida como un ente con superioridad manifiesta en términos de la relación

de poder, la misma debe ser analizada desde otra perspectiva, por lo que la valoración de la prueba y de las cargas, así como de las conductas a desplegar por las entidades estatales y los reproches que se deben dar contra las mismas.

Lo afirmado anteriormente, tiene como fundamento el análisis de los elementos estructurales de la responsabilidad estatal y la teoría de las cargas públicas, que imponen al Estado una serie de condicionamientos especiales en cuanto a los fines de las relaciones jurídicas, su origen y la razón de su existencia, que no son equiparables con las relaciones particulares, sino que se amparan en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que en este caso es el mantenimiento del orden público, de los bienes públicos y la administración racional del territorio, que se traduce en las relaciones de movilidad que emanan de la creación, funcionamiento y aprovechamiento de las zonas ZER, que no solo responde a la organización del territorio, sino además al control del parque automotor, suponiendo ello una carga pública desde la salvaguarda del patrimonio del ciudadano, quien en acatamiento de la ley pone en manos de la administración, o quien cumpla sus funciones por ministerio de la Ley sus automotores.

Uno de los elementos que destacan a la luz del establecimiento de la responsabilidad, es que guarda cierta identidad respecto a la responsabilidad civil, donde sin embargo se habla en sede contencioso administrativa de la imputabilidad del Estado, y no de la modalidad de la conducta, lo que denota una protección al ciudadano, la cual responde a la estructura de la responsabilidad y su raigambre Constitucional.

Al respecto, es preciso citar a González Noriega (2009), quien afirma que del régimen actual es notorio el concepto de daño antijurídico, por cuanto ello no se instituía en el régimen de responsabilidad del Estado anterior a la Constitución de 1991, y que resulta notorio en la evolución respecto al juicio de reproche que

establece el operador judicial, asunto respecto al cual se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia mediante Sentencia C- 333 de 1996, afirmando que:

La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 333 de 1996)

En definitiva, la responsabilidad del Estado se materializa no solo por conductas antijurídicas, sino incluso en aquellas que, aun siendo jurídicamente válidas, constituyen conductas contrarias a los ciudadanos en el ejercicio de un derecho determinado, que demandan entonces medidas tendientes a la mitigación, reparación o eliminación del perjuicio irrogado, conforme a los títulos de imputación de la falla en el servicio, el daño especial y riesgo excepcional.

Concebir el régimen de responsabilidad estatal en Colombia a la luz de las dinámicas actuales, genera inmediatamente la remisión normativa al artículo 90 Constitucional, por cuanto en la citada norma se recogen los presupuestos sustanciales de las acciones de responsabilidad, donde el Estado es parte en la relación jurídica entre sus dependencias, o respecto de los particulares y es en este

sentido que es preciso entonces citar textualmente el artículo señalado, el cual dispone que:

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. (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 90)

Se observa entonces de la lectura del artículo citado, que la responsabilidad del Estado debe ser demostrada en procesos de reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual no es preciso entonces indicar que la misma opera por ministerio de la ley, lo que hace necesario observar el concepto de autoridad pública, el cual debe ser entendido en sentido amplio como el conjunto de personas e instituciones que cumplen alguno de los fines o funciones del Estado, como lo es en la presente investigación.

Frente al alcance de las acciones judiciales tendientes a la declaratoria de responsabilidad del Estado vía medios de control, es preciso entonces apelar a las consideraciones sobre los límites de la misma, donde ha precisado la Sentencia C-430 de 2000, de la Corte Constitucional Colombiana que:

En la responsabilidad del Estado el daño no es sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona. Como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, la licitud o ilicitud no se predica de la conducta de sus agentes, sino sólo del daño. Por

consiguiente, cuando el daño no puede reputarse como antijurídico, en razón de que es el resultado del ejercicio legítimo de los poderes del Estado, no está obligado a indemnizarlo, dado que en este evento todas las personas están obligadas a asumirlo como una obligación o una carga. Se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia que el daño antijurídico es aquél que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, razón por la cual deviene en una lesión injusta a su patrimonio. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-430 de 2000)

De lo anterior, se observa entonces que la responsabilidad estatal comporta sus propias particularidades respecto a la responsabilidad civil propia del derecho privado, por cuanto se aborda la existencia del daño jurídico como aquel que el ciudadano se halla en la obligación de soportar, y es por ello que para efectos de ajustes de las reglas en este régimen de responsabilidad, el régimen indemnizatorio plantea el elemento subjetivo de injusticia en el daño causado, pudiendo ampliar así la protección en pro del ciudadano, que es en últimas el sujeto en debilidad manifiesta en términos de poder a la luz del proceso jurisdiccional.

Asimismo, considera la sentencia que contrario a lo que opinare un sector de la doctrina, la creación de un régimen de responsabilidad objetiva del Estado como regla general de la responsabilidad conforme al artículo 90 constitucional, no excluye ni deja sin fundamento la responsabilidad subjetiva en ciertos casos, sino que la conducta dolosa o culposa de los servidores públicos admite reproche no solo por su ilicitud, sino también por su irregularidad, en la cual debe mediar dolo o culpa grave. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-430 de 2000)

Tejada (2017) rescata del régimen de responsabilidad estatal colombiano, que el mismo ha surgido de la legislación española, exactamente de la Constitución de 1978, donde se establece el concepto de la responsabilidad objetiva del Estado

como cierre a la brecha de desprotección y desbalance entre los derechos ciudadanos y la potestad estatal (Tejada. 90-91.), concepto que sin embargo emerge, conforme a lo expuesto por el autor de otras legislaciones, como es el caso de la legislación italiana, donde desde 1923 se reconoce la responsabilidad del Estado desde los “hechos ilícitos”, concepto que fuera replicado con sus particularidades en la constitución alemana de 1949 y en la Constitución Francesa de 1970.

De lo anterior se desprende entonces, que la responsabilidad estatal no es una creación reciente ni mucho menos, sino que responde a un proceso de corte histórico y social, donde el derecho penal y en especial el derecho civil han enriquecido los fundamentos sustanciales de las instituciones de la responsabilidad, lo que a la par ha generado que se responda desde el Derecho Constitucional y la constitucionalización de las relaciones sociales a las necesidades sociales en cuanto a la preservación, protección general y especial e indemnización, respecto de derechos patrimoniales y extrapatrimoniales.

### 1.3.1. La responsabilidad objetiva del Estado

La confusión sobre el régimen de responsabilidad objetiva y subjetiva del Estado, que se encuentran confundidas en el artículo 90 Constitucional, intenta ser zanjada en la Sentencia C'430 de 2000, donde se ha establecido que la responsabilidad objetiva es aquella donde al Estado le asiste el deber de indemnizar, aun cuando no existe el elemento de culpabilidad en la conducta desplegada por el Estado, y en igual sentido, precisa Rodríguez (2016) que:

... la responsabilidad objetiva se deriva de una conducta del responsable, quien, en todo caso, es causante del daño, y puede liberarse de la

responsabilidad que le corresponde demostrando una fuerza mayor o la culpa de alguien más, sea la víctima, sea un tercero (Rodríguez, 2016, p. 4)

A la luz de la doctrina jurídica, es preciso complementar lo anterior con lo afirmado por De Trazegnies (2001), indicando que:

porque sólo atiende a los hechos del caso (al nexo causal) sin que sea necesario preguntarse por la paternidad moral -la culpa del daño. La discusión sobre la culpa requiere ya ser planteada por el demandante (como en la formulación clásica del principio subjetivista) ni tampoco puede ser alegada por el demandante para liberarse de responsabilidad (como sucedía en la inversión de la carga de la prueba (De Trazegnies, 2001, p. 52)

La responsabilidad objetiva o sin culpa, demanda entonces que exista un deber de indemnización aun cuando el agente no ha actuado de forma negligente o dolosa, que no puede confundirse con la seguridad social, por cuanto el primero le asiste el deber de compensar una ruptura, mientras que la seguridad social en principio está a cargo es del Estado (Castro & Margaux, 2007, p. 153)

Conclusión de lo anterior, se entiende entonces que la responsabilidad objetiva puede predicarse, cuando el Estado debe responder frente a actos propios, y en aras del análisis de la zona ZER, es preciso citar lo afirmado por Castro & Margaux (2007) respecto al título de responsabilidad objetiva por depósito, bodegaje o almacenaje, afirmando al respecto que frente a estos actos, la responsabilidad es objetiva cuando las cosas se hallan en bodegas oficiales, y salvo los casos de evaporación, deterioro natural, empaque defectuoso y otros conforme a la Ley 630 de 1942, todo lo dejado en bodegas estatales y que sufra algún perjuicio, lo debe indemnizar el Estado como guardador, rol que a la luz del contrato de parqueadero

en las zonas ZER, podría ser analógicamente aplicable, por lo que puede concluirse, al menos de forma preliminar, que la responsabilidad del Estado por los daños causados a vehículos estacionados en las zonas ZER, se encuadra en la responsabilidad objetiva.

### 1.3.2. La responsabilidad subjetiva del Estado

El concepto de responsabilidad subjetiva a la luz de lo postulado por Rodríguez (2016), deja en evidencia que la misma se circunscribe a los elementos de culpa y dolo, que en el derecho colombiano tienen consagración en el artículo 2356 del Código Civil, que transfiere sus efectos a la graduación de la culpa al artículo 63 ibídem, indicando la primera norma señalada que:

Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparado por ésta. Son especialmente obligados a esta reparación: 1. El que dispara imprudentemente un arma de fuego. 2. El que remueve las losas de una acequia o cañería, o las descubre en calle o camino, sin las precauciones necesarias para que no caigan los que por allí transiten de día o de noche. 3. El que, obligado a la construcción o reparación de un acueducto o fuente, que atraviesa un camino, lo tiene en estado de causar daño a los que transitan por el camino. (Código Civil de Colombia, Art. 2356)

Respecto a este régimen de responsabilidad, advierte entonces el citado autor que:

... corresponde a una actuación culposa; el beneficio fruto del riesgo hace que se exija un grado altísimo, sumo, de diligencia, lo cual nos mantiene en el régimen de la responsabilidad por culpa, como hemos visto antes;

finalmente, si se es guardián, se cuenta —o se debe contar, que para estos efectos es lo mismo — con los medios para evitar el perjuicio, y la omisión de la utilización de tales medios constituye una negligencia, es decir, culpa; en consecuencia, la responsabilidad por riesgo creado, por riesgo provecho o por ser el guardián, son tipos de responsabilidad subjetiva, basados en un nivel elevado de diligencia exigida, pero no en un factor objetivo de atribución de la responsabilidad. (Rodríguez, 2016; p. 15)

A partir de lo afirmado por el autor, puede entonces señalarse que el elemento de diferenciación de la responsabilidad subjetiva, es la verificación de que el Estado ha actuado conforme al deber constitucional y legal que le asiste, o que contrario a ello ha actuado, y que esa conducta activa u omisiva puede valorarse, graduarse y desde luego, generarse un juicio de reproche donde el debate no sea en el derecho per se, sino en el cumplimiento de las obligaciones o la posibilidad de exonerarse de ello.

#### 1.4. Los títulos de atribución de responsabilidad estatal en la legislación colombiana

Si bien el Estado ha establecido que es responsable por los daños antijurídicos que se le puedan imputar y que el ciudadano no esté en la obligación de soportar, es cierto que ello demanda un análisis estructural de acuerdo al tipo de responsabilidad y en tal sentido es preciso destacar que mientras en la responsabilidad extracontractual, solo basta la ocurrencia del hecho para que exista la obligación de responder, en la responsabilidad contractual deben valorarse los elementos de conducta del Estado, para determinar si responde y si es a título culposo (sin intención de causar daño) o a título doloso (Cuando se verifica una conducta activa u omisiva que perfeccionó el daño), manifestando al respecto Galindo (2002) que “...solo un estudio de los títulos jurídicos de imputación permite tener una visión

clara sobre los casos en los cuales se puede esperar razonablemente que el Estado responda por los daños antijurídicos que ha causado (Galindo, 2002, p. 22), lo que en definitiva demanda la necesidad de determinar las diferenciaciones conceptuales entre los títulos de responsabilidad del Estado, con el fin de que el operador judicial pueda ejercer un juicio de valoración acorde con la conducta, los sujetos y la forma del deber ser en la actuación estatal.

#### 1.4.1. Falla en el servicio

Frente a la falla en el servicio, ha advertido Muñoz (s.f.), que ““consiste en afirmar que la ausencia o la deficiencia de la prestación de un servicio estatal que genera daño dan lugar a la responsabilidad directa del Estado” (Muñoz, s.f., p. 4), destacando al respecto la citada normativa que la falla en el servicio admite tres tipologías o clasificaciones, a saber, la falla presunta, la falla probada y la falla simple o negativa, clasificación que plantea el autor, y la cual se complementa por lo afirmado por Guechá- Medina (2011) quien afirma respecto a la falla en el servicio, que:

En el derecho colombiano, la falla probada se ha constituido en el título de imputación de responsabilidad por excelencia, en la medida que las actuaciones irregulares de la administración, han constituido el fundamento tradicional de responsabilidad del Estado (Guechá- Medina, 2011, p. 99)

Frente a este título de imputación, afirmara Galindo (2002) que es el de mayor usanza en el marco de la responsabilidad extracontractual del Estado y que su origen emana del derecho francés, donde se pretendió de forma exitosa, distinguir la actuación de los funcionarios y de las entidades estatales, lo que demandaba una ruptura con las instituciones y formas propias de la responsabilidad civil, destacando

el autor, que los principales elementos de la falla en el servicio son la noción de la culpa autónoma, presunción de la culpa de la entidad que tiene a su cargo la función o servicio público, el deber de demostrar la falla y el daño y la interrelación entre los mismos, la ausencia de eximentes de responsabilidad, y la ausencia de responsabilidad objetiva (Galindo, 2002, p. 24)

Finalmente, Galindo (2002) afirma que pese a la intención del Constituyente de objetivizar la responsabilidad del Estado, la falla en el servicio aún se consolida como la manifestación por excelencia de la responsabilidad subjetiva (Galindo, 2002, p. 26) lo que comporta a todas luces una línea de análisis entre ambos regímenes, que atiende a una pluralidad de conductas que son objeto de reproche, dada la magnitud de formas en que se manifiesta la actividad estatal.

Castaño, Duque & Gil (2016) han afirmado, que la falla en el servicio en la jurisprudencia Colombiana, tiene fundamento en la concepción española de este concepto (p.24), lo que permite entonces afirmar, que los títulos de imputación son consecuencia y resultado de un proceso evolutivo de la administración de justicia, en su afán de salvaguardar las relaciones entre los particulares y el Estado, aun cuando no existe un cuerpo codificado, respondiendo de forma evolutiva con la dinamización, variables y complejidades de la realidad social, que el Estado no puede desatender de forma arbitraria.

Mora & Moreno (2012), han afirmado respecto de la falla en el servicio, que:

En el régimen de responsabilidad de falla del servicio, para poder atribuir la responsabilidad al Estado, se requiere que esta sea culpa de la administración, generada ya sea por acción y omisión, por una extralimitación de sus funciones

o negligencia. A este régimen pertenecen las modalidades de: 1. Falla del servicio probada y 2. Falla del servicio presunta. (Mora & Moreno, 2012, p.6)

A lo anterior, es preciso entonces sumar lo afirmado por Fernández (2009), quien asegura que "...La falla del servicio constituye una noción particularmente amplia que logra incluir bajo la denominación falla anónima del servicio, aquellos eventos en los que no logra identificarse un autor." (Fernández, 2009, p.6), conceptos que en definitiva permiten establecer que el concepto de la falla en el servicio, es por excelencia el título en los escenarios donde al Estado le asiste un deber legal de desplegar determinada conducta y no lo logra, o lo hace de manera insuficiente, lo que a todas luces consolida un desequilibrio en las relaciones con los ciudadanos, que debe ser remediado por la administración de justicia, en aras del mantenimiento del deber constitucional de la preservación del orden social justo, contenido en el artículo segundo como fin esencial del Estado.

#### 1.4.2. Daño especial

Otro de los títulos de imputación de responsabilidad administrativa en Colombia, se ha denominado como daño especial, y su especialidad recae en la producción de un daño antijurídico consecuencial al ejercicio de una actividad lícita del Estado, pero cuyos efectos potencialmente perjudiciales, materializados y probados generan un daño a los ciudadanos que rompe con el deber de las cargas, al respecto de este título, afirma Muñoz (s.f.), que:

Es el rompimiento del principio de la igualdad de los administrados frente a las cargas públicas, donde las cargas públicas únicamente pueden ser desequilibrados por el Estado, quienes tiene lugar cuando con el desarrollo de una actuación legítima desarrollada por el Estado, se les impone a los

ciudadanos una carga aún mayor que la que soportan las demás personas que también se benefician de esa actuación lícita del Estado. Las cuales se pueden describir por el actuar del estado en la ocupación, la expropiación, los trabajos u obras públicas (Muñoz, s.f., p. 5)

Complemento de lo anterior, es preciso citar a Celis & Rojas (2017) quienes afirman que:

Bajo este título de imputación puede soportarse la responsabilidad del Estado, de manera objetiva, imponiéndole obligación de indemnizar el daño causado por la realización de conductas lícitas, pues al margen de que hubiesen sido desarrolladas en interés público, en beneficio de la generalidad, si causa un daño que rompa con el principio de igualdad frente a las cargas públicas, que no se esté obligado a soportar, debe responder (p. 20)

Complementan los autores, afirmando que para que la falla en el servicio se constituya, la ruptura de la protección jurídica debe estar revestida de gravedad, debe haber un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado, por lo que la falla en el servicio, a criterio de Celis & Rojas (2017, p.21) se encasilla en la responsabilidad objetiva. Finalmente, de todo lo expuesto anteriormente, se evidencia que la responsabilidad del Estado, en especial de cara al título del daño especial, es de creación reciente y atiende a la necesidad constante del derecho administrativo de discriminar la responsabilidad institucional per se, de la responsabilidad autónoma de sus funcionarios, por cuanto la última admite medidas de repetición cuando es imputable al servidor un daño al ciudadano en ejercicio de sus funciones, dando cuenta ello de la evolución doctrinal y jurisprudencial de los conceptos.

### 1.4.3. Riesgo excepcional

Al respecto de este título de imputación, ha advertido Muñoz (s.f.), que;

Se refiere cuando el estado presta un servicio a la comunidad, por el cual generan riesgos especiales que exceden los peligros que normalmente deben soportar los ciudadanos, como los daños ocasionado por la utilización de armas de dotación oficial, vehículos oficiales, transporte en vehículos oficiales, Transporte de energía o redes eléctricas, el servicio carcelario, el servicio militar, el servicio de seguridad hospitalario. (p. 5)

Galindo (2002), afirma que en la jurisprudencia colombiana se aborda el riesgo excepcional desde 1947, siendo un régimen realmente excepcional antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, momento en el cual se amplían los poderes del juez, quien no solo debe determinar si existe o no la falla en el servicio, sino que además puede encausar la causa petendi en otro sistema de responsabilidad estatal objetiva, si encuentra que los elementos de prueba son suficientes para el efecto.

Celis & Rojas (2017), afirman respecto al régimen de responsabilidad por riesgo excepcional, que:

Dicho de otra forma se presenta en eventos en que si bien el Estado desarrolla una actividad lícita, genera contingencia de daños y dicha contingencia se materializa, lo que impone para efectos de la restructuración de la responsabilidad del Estado, que por parte del demandante se demuestre la existencia de una conducta peligrosa desplegada por el

demandado, la concreción del riesgo y la acusación del daño, de forma imprevisible e irresistible, pudiendo este para exonerarse demostrar una causa extraña, fuerza mayor o hecho exclusivo de la víctima o de un tercero.  
(p. 22)

De lo anterior, se puede concluir que el riesgo excepcional debe ser imprevisible e irresistible, lo que comporta un juicio de valoración subjetivo que el juez debe establecer, por lo que este título de imputación comporta una amplitud de conductas, que demandan un ejercicio argumentativo de las partes y del juez para la solución de la controversia, lo que genera una necesidad de formación de convicción no solo en términos sustanciales, sino procedimentales, lo que torna un tanto compleja la actividad judicial en sede de lo contencioso administrativo, por el rol del juez entre el derecho individual a tutelar y las facultades de la administración en ejercicio de su función.

#### 1.5. Algunas consideraciones sobre la responsabilidad contractual del Estado.

La regla general de la responsabilidad contractual en la doctrina jurídica, parte del estudio de contratos bilaterales y consensuados, en especial de los contratos de concesión y contratos de obra, sin embargo las reglas generales aplicables a todas las modalidades contractuales, no pueden desconocer los contratos de adhesión como pueden ser los contratos de parqueadero en las Zonas de Estacionamiento Regulado, por cuanto si bien la relación jurídica que surge es diferente en términos de la forma de aceptación y perfeccionamiento de la voluntad, los efectos son más o menos similares.

En este sentido, Hernández- Silva (2008) ha establecido que, el contrato estatal tiene dos elementos determinantes de cara a la responsabilidad contractual, a

saber, el daño que se representa en una lesión económica, y como segundo elemento, la imputación o atribución jurídica de la ocurrencia del daño a una modalidad de conducta del agente estatal o de la entidad, conducta que puede ser activa, omisiva o incluso en algunos casos preterintencional (p. 172), lo que permite entonces advertir que de cara al análisis de responsabilidad en materia estatal en las zonas de estacionamiento regulado ZER, donde es admisible incluso la teoría de la imprevisión, donde el Estado debe hacer frente a los elementos que alteran el equilibrio económico del contrato, pero que a todas luces no son impedimento para su cabal ejecución.

Para efectos de analizar la situación de cara a las Zonas ZER, podría comprenderse que el equilibrio económico se representa en el valor de los vehículos, por cuanto estos hacen parte del patrimonio que se presume legítimo y lícito en cabeza del ciudadano, máxime si se recapitulan los presupuestos de los artículos 2 y 90 Constitucionales, los cuales han reconocido que el Estado debe proteger y reparar todo perjuicio que sufran los ciudadanos, no solo respecto a su vida y honra, sino también a sus bienes, reparación que debe asumir el Estado cuando el perjuicio emana de forma imputable jurídicamente a su actuar cuando la materialización de estos hechos genere una alteración fenomenológica de la cual se pueda predicar un daño indemnizable, que si bien la teoría de la imprevisión aborda los riesgos del contratista, podría ser aplicada en virtud de la analogía, por cuanto no se encuentra en esta investigación motivo o impedimento para comparar ambos escenarios, dada la falta de regulación expresa sobre el parqueo en zonas ZER desde el ordenamiento jurídico nacional vigente.

Rico (2007) ha advertido que la responsabilidad contractual ha pasado por tres momentos en materia de su consagración en la jurisprudencia del Consejo de Estado y así las cosas, la primera posición se fundamenta en que la responsabilidad estatal parte de la mejor garantía de ejecución de los contratos, la segunda posición parte de que la utilidad esperada no constituye una pérdida de oportunidad, lo que

a la par pone en evidencia que en este caso, el análisis de la responsabilidad contractual no es exclusivo de la relación entre el usuario y el operador de las zonas ZER, en este caso la sociedad Terminales Medellín S.A., sino de esta última con la administración municipal en el caso de Medellín y un tercer momento de la evolución jurisprudencial se fundamenta en el retorno a la primera, pero no a partir de la responsabilidad plena por la garantía en sí misma, sino por la ejecución de buena fe de las obligaciones o al menos de las tratativas en el contrato. (Rico, 2007, s.p.)

Lo anterior, permite entonces advertir que en la relación jurídica entre el usuario y la sociedad Terminales Medellín S.A., la garantía (de conservación y custodia del patrimonio del ciudadano) en cabal cumplimiento de las obligaciones en materia de movilidad, incluyendo no solo el parquear en sitios autorizados y delimitados, sino además el pago de la tasa correspondiente por concepto de parqueo, debe permitir que sea exigible a quien ejerce como garante de ese patrimonio, responder por los daños antijurídicos que se causen, por cuanto lo contrario supone una carga excesivamente gravosa para el ciudadano, que se consolida como una carga antijurídica.

A manera de conclusión, debe advertirse que en este caso el contratista, la sociedad Terminales Medellín S.A. no puede excusarse de cara al ciudadano con la pérdida del equilibrio económico, sino que eso ya será un asunto objeto de ser ventilado ante la jurisdicción con la Secretaría de Movilidad de Medellín, puesto que al ciudadano lo que le interesa es que en ejercicio de su buena fe y del apego al orden legal, su patrimonio le sea reparado de forma íntegra por quien fuera el otro extremo de la relación contractual, es decir, el contratista que asumió la concesión, donde asume POR SU PROPIA CUENTA los riesgos inherentes a la actividad desplegada.

## 2. El régimen jurídico de las Zonas de estacionamiento regulado

Las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER, responden conforme lo expone Pineda (2016) a una materialización de la regulación municipal en materia de políticas de movilidad en el territorio, de conformidad con los preceptos contenidos en la Ley 105 de 1993, que establece obligaciones de regulación y control en materia de transporte, faculta a los alcaldes para la regulación del espacio público en cuanto al cobro de tarifas por parqueo, lo que permite que el autor plantee el compendio normativo de decretos, resoluciones y acuerdos metropolitanos que se desarrolla a renglón seguido (Pineda, 2016, p. 154), lo cual en definitiva responde al régimen jurídico planteado en el presente artículo, en conexidad con una realidad donde fenómenos como el aumento del parque automotor, el crecimiento de la oferta y la demanda en el mercado vehicular, el aumento del poder adquisitivo y en general, de todos aquellos aspectos que influyen desde lo económico, y lo social que trastocan la movilidad.

El crecimiento de la población en las ciudades las obliga reinventar las estructuras para la movilidad, toda vez que no solo se trata de los habitantes en su territorio, sino que además se suman aquellos que circulan ocasionalmente debido a su dinámicas culturales y económicas requiriendo para ello que se haga un abordaje multidimensional sobre la regulación de las zonas ZER, dado el rol de la ciudad de Medellín como cabecera del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) conforme a lo establecido en la Ley 1625 de 2013.

### 2.1. Régimen legal de la movilidad en Colombia

En el ordenamiento jurídico interno, la movilidad ha sido un concepto vigorosamente implementado en diversos textos normativos sin embargo, en ninguno de estos se hace mención al concepto en sí mismo ni a los componentes que lo integran, es así que esta definición tiene una amplitud conceptual que al establecer su contenido sociológico resulta complejo toda vez que además de generar una relación lógica en cuanto al desplazamiento entre dos puntos, también comporta una serie de dinámicas de interacción social.

El artículo segundo de la Constitución Política de Colombia ha consagrado como fin esencial del Estado el servir a la comunidad, así como la garantía de principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la ley; mandato que atañe a la movilidad desde la necesidad de gestión de la circulación como un elemento dentro del desenvolvimiento de las personas, con independencia de cualquier condición, por lo cual la actividad de la movilidad permite materializar lo preceptuado en el artículo 13 de la Constitución, el cual consagra la protección de las personas en situación de discapacidad o, mandato constitucional que se materializa con los derechos reconocidos en el artículo 24 ibídem, que garantiza que salvo las restricciones de ley, los ciudadanos se pueden desplazar de forma libre por el territorio, con los deberes de acatamiento de las normas y la exigibilidad de la tutela jurídica eficaz respecto de sus derechos personales y patrimoniales, asunto que se complementa con el artículo 63 constitucional, que enuncia los bienes de uso público como bienes al servicio de la comunidad, los cuales admiten que sean moderados por el Estado conforme a normas, leyes, decretos e incluso reglamentos, que en ningún momento pueden suponer un menoscabo de derechos, libertades y garantías ciudadanas de cuyo perfeccionamiento emane entonces un daño antijurídico en potencia, o que se consume.

En ese sentido, destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-518 de 1992 con ponencia del magistrado Fabio Morón Díaz, donde se asevera que:

La libre locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13 señala que "toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado", y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica: "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...". Añade esta última declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan "no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto". (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-518 de 1992

Lo anterior, pone de manifiesto la responsabilidad del Estado dentro de la gestión de la movilidad dado que la actividad transportadora no solo hace referencia al derecho sustantivo de libertad de locomoción, sino que esta responsabilidad se hace extensiva sobre los demás derechos que se involucran como consecuencia del ejercicio de este derecho, para lo cual debe señalarse que la movilidad si bien se encuentra impregnada por el transporte, no es el único elemento que comporta.

El concepto de movilidad en la actualidad, no cuenta con una definición expresa y solo se concibe como finalidad del texto de la Ley 769 de 2002, asunto que es objeto de preocupación desde un punto de vista jurídico, dado su acuñamiento en el

quehacer jurídico sin hallarse delimitado conceptualmente, por lo que su implementación en la regulación de las zonas de estacionamiento regulado ZER merece una reflexión a profundidad por parte de las autoridades y el legislador, máxime que una de las finalidades de la regulación e implementación de las ZER es el aseguramiento de la movilidad.

En la norma jurídica colombiana la definición de movilidad no se encuentra de manera expresa, al respecto Dangond y otros han señalado que “El concepto de movilidad es amplio y complejo. Introduce una serie de variables que van más allá de los desplazamientos. A diferencia del transporte, la movilidad aborda no solo infraestructura y vehículos, sino que incorpora condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de quienes se movilizan (Arrue, 2009). Aunque “las ciudades se alimentan, cambian y se reproducen a partir de la movilidad de sus habitantes” (Kaufmann, 2008, p. 119), la construcción de este concepto ha presentado una evolución en el tiempo, de lo cual da cuenta la necesidad de integrar la norma jurídica, pues si bien la doctrina ha tenido dificultades en la definición de movilidad, según Gutiérrez (2012) “ las sociedades han crecido en términos de movilidad de una forma tan vertiginosa que el concepto fue cambiando sin que se le diera el desarrollo adecuado” , aun así en nuestra norma jurídica aún hay atrasos que dan lugar al uso de conceptos que carecen de fundamentación y explicación jurídica alguna; caso contrario sucede en el derecho Español, pues Dangond y otros (2011) retoman el concepto de movilidad, que señala:

“la movilidad no es sino un medio para permitir a los ciudadanos, colectivos y empresas acceder a la multiplicidad de servicios, equipamientos y oportunidades que ofrece la ciudad. Su objetivo es que los ciudadanos puedan alcanzar el destino deseado en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad y de la forma más autónoma y rápida posible. La movilidad no es sinónimo de transporte. El transporte es solo un medio más para facilitar la movilidad ciudadana.” (p. 490)

Complemento de lo anterior, es preciso entonces citar a Zambrano (2019) quien desde la lógica del derecho Constitucional ecuatoriano plantea una serie de normas rectoras del derecho a la movilidad en el derecho internacional, invocando entre otras la libertad de locomoción y desplazamiento por el territorio, contemplada en los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Zambrano, 2019, p. 47)

El derecho a la movilidad, a criterio de Zambrano no solo incluye la garantía de protección a la vida sino además otras garantías, como el derecho a la unificación familiar, salir y entrar del territorio y como complemento de lo anterior, afirma la autora que:

En el Comentario General No. 15 el Comité de Derechos Humanos (órgano de monitoreo del PIDCP), señala que el PIDCP prohíbe todo tipo de discriminación en contra de los extranjeros que residen legalmente en un país. Y aunque reconoce que el Convenio ampara solamente a las personas que se encuentran en situación regular (Zambrano, 2019, p. 49)

Concluye la autora, que desde el derecho ecuatoriano se concibe el derecho a la movilidad como un derecho humano que se asocia con las libertades tales como la igualdad, la no discriminación, la ciudadanía y la libertad de movimiento (Zambrano, 2019, p. 50), lo que deja entrever que en comparación que el derecho de un país vecino y con un sistema jurídico de derecho romano germánico se ha ocupado de nociones del ejercicio de derechos que aun en Colombia demandan mayor atención.

Tal ha sido el cambio de la orientación de la normatividad vigente, que en materia de ciudades agrupadas en áreas metropolitanas ha sido posible evidenciar el

cambio de nombre de las secretarías de tránsito a secretarías de movilidad, cuando se supone que la función de la movilidad está delegada en el área metropolitana, donde el concepto de movilidad no cuenta con desarrollo, definición o sustento, sin embargo es introducido representando una novedad con respecto al anterior régimen de áreas, la Ley 128 de 1994.

Si bien el debate en torno al concepto de movilidad tiene unos orígenes netamente sociológicos, debe recordarse que la norma jurídica como producción marcada por la ciencia del Derecho no está revestida de inmutabilidad, sino que por el contrario exige la interdisciplinariedad para poder dar cumplimiento a los fines de la norma desde la respuesta que debe dar a las necesidades de las sociedades, por lo cual resulta evidente que en Colombia es una discusión jurídica que admite un debate y demanda la necesidad de ejecutar una aproximación conceptual, con el fin de asegurar la eficacia de la norma en el ámbito de los territorios.

Asimismo, El Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte (Decreto 1079 de 2015) fija las pautas en cuanto a las competencias, funciones y procedimientos en materia de tránsito, para lo cual enuncia los componentes y entidades facultados para intervenir en la materia, entre estas entidades encontramos tanto a las alcaldías municipales como a las áreas metropolitanas, las cuales no solo deben ceñirse a los efectos de esta norma, sino que deben dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) donde el mandato indica que debe garantizarse la movilidad, sin embargo no la define de manera expresa.

Adicionalmente, este decreto en su parte motiva expresa la necesidad de compilar todo lo relativo a la regulación jurídica del transporte, el cual no solo es una actividad comercial, sino que su papel en la sociedad demanda y delega la prestación de un servicio público dentro del derecho ciudadano a la libre circulación por el territorio,

para lo cual ha fijado directrices; la aludida norma señala procedimientos en temas de administración del transporte público, la prestación de los servicios de transporte masivo en las ciudades, terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y férreo, la vida útil aproximada de los medios de locomoción y el proceso de disposición final, entre otros ítems que resultan relevantes en la adecuada gestión de la movilidad.

Complemento de lo anterior, es preciso citar la Ley 336 de 1996 que tiene por objeto la reglamentación del servicio de transporte concebido como un servicio público, para lo cual esta actividad debe ser regulada con el fin de permitir materializar el derecho a la seguridad de los ciudadanos al momento de hacer uso de los diversos medios, toda vez que la protección de usuario demanda no solo una responsabilidad del operador, sino que el Estado es responsable desde dos perspectivas, la primera es que al ser un servicio eminentemente público debe verificar que los particulares en quienes ha delegado la función cumplan de manera expresa las condiciones fijadas para una adecuada gestión, y por otro lado la responsabilidad recae sobre el mantenimiento, sostenimiento y expansión de la infraestructura que permita un adecuado transporte de personas y bienes, para lo cual fija unas pautas de habilitación tanto para empresas transportadoras que ejercen una actividad económica como para las personas naturales que se desempeñan en calidad de transportadores.

Conforme a lo afirmado previamente, se pone de manifiesto la responsabilidad del Estado dentro de la gestión de la movilidad ya que la actividad transportadora no solo hace referencia al derecho sustantivo de libertad de locomoción, sino que esta responsabilidad se hace extensiva sobre los demás derechos que se involucran como consecuencia del ejercicio de este derecho, para lo cual debe señalarse que la movilidad si bien se encuentra impregnada por el transporte, no es el único elemento que comporta.

En igual sentido, es preciso destacar lo contenido en la Ley 1753 de 2015, norma que en su artículo 33 ha considerado que es competencia de los alcaldes municipales la regulación de los esquemas de recaudo de las zonas públicas explotadas como parqueaderos, ingresos o recaudos que tienen tratamiento de tributo, lo anterior encuadrado como otra fuente de financiación de sistemas de transporte, quedando en evidencia la naturaleza administrativa de la relación contractual que emana de las zonas de estacionamiento regulado.

Puede indicarse a manera de conclusión, que la regulación a nivel territorial de las zonas de estacionamiento regulado ZER en Colombia, resulta armónica con las normas de orden Constitucional, permitiendo que la regulación de estas zonas esté supeditada a las necesidades del territorio, que deben ser analizadas por las autoridades locales en las ciudades y municipios, de acuerdo a las problemáticas propias que sean planteadas y deban intervenir, conforme a la dinámica territorial.

## 2.2. Régimen municipal de movilidad en Medellín

Es preciso entonces, señalar en primer lugar que el Municipio de Medellín, ha implementado lo relativo a las Zonas de Estacionamiento Regulado, por conducto del Concejo de la ciudad, conforme a las competencias establecidas en el numeral séptimo del artículo 313 Constitucional, norma donde se enuncia que es una de las facultades de los concejos municipales como cuerpos colegiados la reglamentación del uso de los suelos, permitiendo el mismo artículo en su numeral tercero, que los alcaldes municipales obtengan permisos del Concejo para celebrar contratos que debieran ser celebrados por este órgano, especialmente aquellos contenidos en la Ley 80 de 1993; lo cual se complementa con lo afirmado por Mesa & Montoya (2016) quienes sostienen que el régimen jurídico de las Zonas de Estacionamiento Regulado emana del artículo 82 Constitucional, por cuanto “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al

uso común, dando la facultad a las entidades públicas para regular su uso y la participación que genere al accionar urbanístico” (Mesa & Montoya, 2016, p.18)

En igual sentido, es preciso destacar que, en materia de normativa nacional, la Ley 1287 de 2009 que adiciona la ley 361 de 1997, permite el recaudo y cobro de tarifa por el estacionamiento en bahías vehiculares, definidas por la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, modificación respecto de la cual advierten los autores antes citados que:

En virtud de lo anterior, le corresponde a cada municipio del Valle de Aburrá, a través de sus organismos de tránsito, la regulación del uso del espacio público destinado al tránsito y al transporte, y la definición de las zonas de estacionamiento regulado, previa autorización del Concejo Municipal de cada uno de ellos, así como establecer el cobro de la tasa de uso del mismo como hecho generador de tributo (Mesa & Montoya, 2010, p. 18)

Es así que se ha evidenciado que desde el régimen jurídico nacional, el establecimiento de zonas de estacionamiento regulado o con recaudo, responde a una actividad legítima en cabeza de la autoridad administrativa de cada territorio, por ministerio de la ley, actividad que no se encuentra sujeta a un régimen especial de responsabilidad estatal o moderación como otras que exigen ciertas calidades, teniendo como efecto que, la celebración de los contratos de prestación del servicio de parqueadero en zonas públicas así como su delegación a través de la concesión, responden a premisas generales en materia contractual, lo que permite al menos de manera preliminar, que el régimen de responsabilidad frente al usuario y ciudadano, se mantenga incólume y no es objeto de excepción legal o exoneración bajo el amparo de la legislación vigente.

Advertido el régimen jurídico de orden nacional, es preciso entonces indicar que a partir del Acuerdo Municipal 38 de 1994, se crea el Sistema de Estacionamiento Regulado, delegando en el Concejo para tal efecto la facultad de regulación del mismo, lo cual se materializa con el Decreto 113 de 1997, donde la alcaldía establece que la competencia se halla en cabeza de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Medellín (hoy Secretaria de Movilidad), delegándose la organización, administración y demás funciones relativas a la operación de las zonas ZER a la secretaria de movilidad, desde la entrada en vigencia de Decreto Municipal 1111 del 31 de julio de 2009.

Puede advertirse entonces de lo anterior que, dada la necesidad y especialidad de regulación con base en la realidad, los cambios y dinámicas de la movilidad urbana en la ciudad de Medellín y la incidencia de la movilidad en el contexto del área metropolitana, se ha respondido desde la delegación de funciones, a criterios técnicos y de acompañamiento de las entidades especializadas.

Esto se reafirma en la estructura administrativa del Municipio de Medellín en el Plan de Desarrollo 2012-2015<sup>2</sup>, donde se estableciera que en el concepto de desarrollo urbano y competitividad, precisaba la gestión administrativa y financiera de las zonas ZER, como forma de dar continuidad a la política pública ya establecida por administraciones anteriores, y que se refuerza con el Decreto Municipal 883 de 2015, proferido por la Alcaldía de Medellín “Por el cual se adecua la estructura de la administración municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”, el cual contiene al tenor de su artículo 304 las funciones de la Secretaria de Movilidad, donde todas apuntan a la gestión de la movilidad en un sentido técnico, jurídico y social, lo que implícitamente

---

<sup>2</sup> Para la época, fue electo Aníbal Gaviria Correa como alcalde de Medellín.

incluye las funciones que le fueran asignadas en virtud de las Zonas de estacionamiento regulado ZER

En razón a la afirmación anterior, puede indicarse que a través de la delegación de la administración de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER, la Secretaría de Movilidad de Medellín ha suscrito un convenio interadministrativo con la empresa Terminales de Transporte Medellín S.A., perfeccionado mediante contrato interadministrativo 460063253 de 2016, donde se han establecido las condiciones del contrato actual, donde es la última sociedad, la encargada de la gestión de las zonas ZER en cuanto al recaudo, operación, vigilancia y control en los horarios establecidos para el efecto.

Asimismo, cabe destacar entre otras cosas que la responsabilidad derivada de la explotación del objeto del contrato, recae ya no en la autoridad de movilidad, sino en el contratista, por cuanto este asume por su cuenta y riesgo las responsabilidades y riesgos que se deriven de la explotación económica y el cumplimiento del objeto contractual, que como actividad económica en principio en cabeza del Estado le reportará beneficios, máxime que las condiciones contractuales para con el usuario, son fijadas por el contratista ZER y no por la Secretaría de Movilidad. Adicional a lo anterior, se puede observar la existencia de una confianza legítima de los ciudadanos en las zonas de Estacionamiento Regulado ZER como sitios seguros para estacionar sus vehículos, por cuanto su implementación data de 1999, sin que hasta la fecha hayan al menos trascendido a la opinión pública, problemas asociados a la pérdida de vehículos en estas zonas.

### 2.3. Régimen municipal de movilidad en otras ciudades

En otras latitudes de Colombia, la movilidad también ha sido un asunto de relevante notoriedad en la sociedad, por cuanto el crecimiento del mercado del automóvil y las relaciones de movilidad no han contado con el soporte de infraestructura suficiente, y es por ello que en el caso de Bogotá, desde el año 2003 se han adoptado medidas para la regulación de la movilidad, por cuanto en el distrito capital toman las competencias dadas a los alcaldes en el Decreto Nacional 1855 de 1971, para el recaudo de las tarifas y tasas de parqueadero, lo que se complementa con el artículo 28 de la Ley 105 de 1993, lo que supone entonces el despliegue de la actividad reguladora en materia de movilidad, que en lo relativo a las zonas de estacionamiento regulado se recoge en los Decretos 190 de 2004, en el Plan de Ordenamiento Territorial de 2006 (Decreto 319 de 2006) en especial en su artículo 46; posteriormente, el artículo 1 del Acuerdo 356 de 2008, estableció que “Únicamente se podrá cobrar la tarifa fuera de vía autorizada por el Gobierno Distrital, teniendo en cuenta las características particulares de cada estacionamiento, la cual deberá permanecer expuesta a la vista de los usuarios. En todo caso la liquidación de vía se cobrará por minutos.

Otras de las normas del orden distrital que se observan en Bogotá, se recogen en el Decreto 758 de 1998, en el cual se regulan las bahías y otras zonas públicas de parqueo en la ciudad de Bogotá; el Decreto 567 de 2006, el Acuerdo 645 de 2016 y finalmente el Acuerdo 695 de 2017 “por medio del cual se autoriza a la administración distrital al cobro de la tasa por el derecho de estacionamiento sobre las vías públicas y se dictan otras disposiciones”, norma que se mantiene vigente en la actualidad.

En el mismo sentido, se tiene que otras de las ciudades donde la movilidad es un asunto coyuntural que demanda soluciones, es la ciudad de Barranquilla, donde el Decreto 0204 de 2014 se establece el régimen de obligaciones en materia de regulación de parqueo en zonas públicas, pero en la actualidad no contempla las zonas de estacionamiento regulado, lo cual solo se complementó en el Acuerdo

0008 del 18 de Mayo de 2017, donde se establece la potestad del alcalde distrital de Barranquilla para regular la fórmula de cobro y las especificaciones técnicas relativas a las zonas de estacionamiento regulado.

Conclusión de lo anterior, queda en evidencia que el modelo de movilidad y las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER, implementado por la Alcaldía de Medellín quien es precursor en la materia, no solo en términos de temporalidad sino además en unificación normativa y ejecución ya que como se observa; mientras que en el contexto de Bogotá D.C. existe una regulación extensa pero insuficiente, en el contexto de Barranquilla las normas son escasas y precisas pero carentes de medidas de ejecución en el contexto y se quedan en contenidos enunciativos.

Lo anterior, demanda entonces que desde el Derecho administrativo se establezcan medidas y se identifiquen potenciales focos de riesgos jurídicos, con el fin de continuar en el proceso de perfeccionamiento de un sistema que es pionero en el país y que por tanto se debe consolidar como un modelo de desarrollo que pueda ser imitado en otros contextos nacionales e internacionales.

Asimismo, en el contexto del departamento de Antioquia, se encuentra que las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER de los municipios de Rionegro y Envigado, persiguen finalidades similares a las que se pretenden en el esquema de la ciudad de Medellín; que en el caso de Rionegro las normas se encuentran recogidas en el Decreto 453 del 07 de junio de 2017, donde el Alcalde Municipal en ejercicio de sus competencias, dispone el esquema de cobro y las zonas afectadas.

Respecto a la implementación de las Zonas de Estacionamiento Regulado, es preciso citar entonces lo afirmado por una nota periodística de la cadena RCN RADIO, quienes afirman que:

En el barrio Jardines, Guanteros y la Bota del Día, fueron instalados los nuevos parquímetros que comenzarán a funcionar a partir de las 11 de la mañana de hoy en Envigado. Lugares caracterizados por la secretaría de tránsito por su alta afluencia de público y vocación comercial (RCN Radio, 2013)

Se observa entonces, que las zonas de estacionamiento regulado no son un asunto exclusivo de las grandes ciudades, sino que son una respuesta a las necesidades de territorios en crecimiento que demandan un control y generación de tributación alrededor de la movilidad, lo que permite reflexionar en términos jurídicos sobre el futuro en general del desplazamiento de los administrados, para lo que es preciso tener en cuenta el auge proteccionista a favor del medio ambiente y la conversión de los procesos productivos y de consumo a energías limpias.

Prueba de lo anterior, es que en otras ciudades del mundo se han planteado incógnitas y problemáticas alrededor de las zonas de estacionamiento regulado, también denominadas zonas azules, siendo uno de los casos el de la ciudad de Recife (Brasil), el cual fuera abordado a manera de investigación por Pérez (2014), quien da cuenta de la necesidad de la introducción de la tecnología para efectos de aprovechamiento eficiente de los recursos físicos y financieros, afirmando al respecto que:

El conocimiento detallado y el buen uso del aspecto económico de la regulación del estacionamiento, así como las herramientas que ponen a disposición las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia de esta, o lo

que es lo mismo, la gestión inteligente de la regulación es el tema central del presente trabajo. A continuación, se procede a caracterizar minuciosamente dos grandes aspectos de esta: el establecimiento inteligente de la tarifa (y límites de tiempo), y los modelos operacionales existentes de regulación de estacionamiento. (Pérez, 2014, p. 15)

#### 2.4. Consideraciones jurisprudenciales

En la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, se puede destacar como sentencia inicial en lo relativo a los límites del espacio público, el derecho colectivo a la circulación y las limitaciones de las que puede ser objeto, donde se incluye lo consagrado en la Sentencia T-664 de 1999, en la cual se analiza si una zona de bahía vehicular en la ciudad de Valledupar es propiedad de un hotel, o un bien de uso público, donde el problema jurídico radica en la temporalidad de las normas que regulan el ordenamiento territorial y el uso de los suelos, sin embargo, en sede de revisión de acción de tutela, queda en evidencia la prevalencia del derecho al espacio público por encima de los intereses particulares y en este orden de ideas, la procedencia de unas multas impuestas a un ciudadano que parqueaba en la zona que se consideraba privada, se dejaron en firme, por cuanto se estableció que eran zonas públicas.

Posterior a ello, se encuentra en la jurisprudencia, la Sentencia C-361 de 2016, en la cual afirma la Corte Constitucional, que la finalidad máxima del espacio público es la satisfacción del interés general frente a la movilidad y no el aseguramiento exclusivo de la movilidad vehicular, por lo que en el análisis jurídico del problema medidas como el bloqueo e inmovilización de vehículos en vía pública resultan constitucionales a juicio de esta corporación, advirtiendo al respecto que:

La medida complementaria y correctiva de bloqueo o traslado del vehículo contemplada en las disposiciones contenidas en el artículo 127 del CNT es razonable bajo cada uno de los supuestos analizados. Se trata de una disposición que imponen una restricción a un derecho (libertad de locomoción y disposición del vehículo), en favor de un fin constitucionalmente relevante (la protección de la integridad del espacio público –art. 82 C.N.–), a través de un medio que no está prohibido y es adecuado (“bloqueo o retiro de vehículos por cualquier otro medio”) y es efectivamente conducente para lograr el fin buscado. Finalmente, la Sala evidencia que la norma analizada no hace otra cosa que desarrollar de manera armónica dos postulados constitucionales de la máxima importancia: la libertad de locomoción y la protección de la integridad del espacio público (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-361 de 2016)

La norma acusada, fue el artículo 127 de la Ley 769 de 2002, el Código Nacional de Tránsito, donde se analiza si en realidad la posibilidad de inmovilización de los vehículos atiende al debido proceso por mandato legal, sin embargo la sentencia, contrario al alegato de la parte accionante, considera que es legal el procedimiento, máxime que incluye las conductas de bloqueo, situaciones de parque irregular y abandono, siendo este último el más destacable a la luz de las Zonas de Estacionamiento Regulado y que no es un procedimiento arbitrario, sino que responde a una serie de potestades y actos reglados de la autoridad de tránsito.

Queda entonces en evidencia, que, en la actualidad, el derecho a la movilidad y al uso del espacio para el parqueo de vehículos, no obedece per se a un derecho con ocasión de las relaciones de movilidad, sino que responde a la facultad reguladora de la administración desde el aseguramiento de condiciones de calidad, y quizá una de las pruebas de ello es la distribución de estas zonas en puntos de la ciudad donde el espacio es escaso y las personas que intervienen en la movilidad cuentan con los recursos para adquirir y movilizarse en vehículos particulares, en razón a su

poder adquisitivo y a su condición socioeconómica, lo que se comprueba con la ubicación de las zonas ZER principalmente en barrios como La Candelaria, Laureles, El Poblado, entre otros.

Es preciso entonces concluir conforme a lo desarrollado en el capítulo anterior, que en Colombia la regulación en materia de movilidad demanda aun reformas profundas no solo en el orden legal y reglamentario en lo relativo a las zonas de estacionamiento regulado, sino que además precisa de un análisis multidimensional donde se integre tecnología, energías renovables y una re conceptualización del transporte público hacia la masificación del mismo y el desestimular en todo o en parte el uso del automóvil, siendo llamativo por demás que solo exista en pleno siglo XXI un sistema de transporte masivo férreo tipo metro en la ciudad de Medellín, lo que deja en evidencia la precariedad y el grado de atraso de la gestión de las urbes y los territorios en cuanto respecta a la movilidad, comprendida más allá de un desplazamiento entre dos sitios, magnificada de las relaciones sociales, humanas, económicas y ambientales que devienen de la libertad de circulación por el territorio

#### 2.5. Otras formas de pacto de contratos de parqueo en zonas de estacionamiento regulado y parqueaderos convencionales.

Puede advertirse con fundamento en el análisis jurídico desarrollado de cara a esta monografía, que el contrato de parqueadero en Colombia es un contrato en principio atípico como lo definen Jara & Mejía (2017) que sin embargo, cuenta con una serie de requisitos y condiciones estipuladas por la Ley 1801 de 2016, lo que permite entonces afirmar que es un contrato sui géneris que admite estipulaciones de orden público, que son exigibles tanto en la esfera del derecho civil como del derecho administrativo, precisando respecto a la naturaleza jurídica de este contrato Jara & Mejía (2017), que:

La tesis compartida por parte de las instituciones jurídicas que rigen nuestro país, ha sido la de considerar el Contrato de Parquero como un Contrato de Deposito, figura regulada en nuestro código civil en los artículos 2236 a 2272, de dicha consideración resulta que le sea aplicable al Contrato de Parquero todo lo que regula el contrato en mención (Jara & Mejía, 2017, p.28)

Estas autoras, han sido enfáticas en afirmar que la consolidación de las bases para comprender y regular, o al menos intentar hacerlo, han surgido de conceptos, decisiones y otras manifestaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, órgano del ejecutivo sobre el cual cabe recordar que goza de facultades jurisdiccionales en materia del consumidor y la competencia de cara al ordenamiento jurídico vigente y que, en este orden de ideas, precisan las autoras:

[...] se halla que en Concepto rendido el año 2004, la SIC catalogó el Servicio de Parquero como un Contrato de Deposito, por lo que su naturaleza jurídica sería conforme al concepto que del mencionado contrato trae nuestro código civil, en palabras de dicha entidad se trata de un contrato en que “se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie”( Jara & Mejía, 2017, p.29)

Esta figura opera en igual manera en las Zonas de estacionamiento Regulado ZER, con una variable, que mientras en los parqueaderos públicos, es decisión del usuario suscribir el correspondiente contrato de adhesión o no y regirse por la ley de oferta y demanda, en la Zona ZER el contrato emana de una obligación de observancia de las normas de derecho público en materia de movilidad, lo que limita el poder o capacidad dispositiva del usuario, porque es una carga que se le impone el parquear en las zonas delimitadas, so pena de acciones de la administración como multas o inmovilización del vehículo.

Retomando lo afirmado por Jara & Mejía (2017), continúan afirmando respecto al contrato de parqueadero “que las modalidades contractuales son: Contrato de depósito, Contrato de arrendamiento de estacionamiento o garaje oneroso y contrato de comodato de estacionamiento o garaje gratuito” (Jara & Mejía, 2017, p. 29) , conceptualización que no ha comprendido hasta el momento las zonas de estacionamiento regulado, en virtud de la limitación que supone el déficit legislativo y de regulación administrativa, del cual emana una inseguridad jurídica para el asociado, que rompe con el equilibrio de las cargas contractuales y de tutela respecto al Estado.

Es tan de uso este contrato innominado en el campo del derecho contractual privado, que la misma Procuraduría General de la Nación ha publicado, entre otros el contrato de arrendamiento No. 179-084 de 2013, donde genera obligaciones contractuales como son el pago, la entrega en calidad de depósito de vehículos para efecto de parqueadero y demás respecto de una inmobiliaria, lo cual plantea entonces un cuestionamiento en torno, a si el contrato de parqueadero cambia su naturaleza cuando se suscribe en bienes del dominio privado y cuando se suscribe en bienes públicos, a lo cual, se puede concluir de manera preliminar que no, toda vez que la celebración del contrato de parqueadero no supone una modificación a las características esenciales de los bienes públicos de imprescriptibles, no enajenables e inembargables, sino que por el contrario, supone una estrategia de aprovechamiento económico, consecuencial a una actividad como es la regulación de la movilidad en el territorio.

### 2.5.1. El contrato de depósito

Moure (2005) ha planteado que los contratos que involucran obligaciones reales o contratos RE tienen origen en Roma y en Colombia el contrato de depósito que es un contrato típico, regulado a partir del artículo 2236 del Código Civil, el cual enuncia que “llámase en general depósito el contrato en que se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie” (Código Civil), este entonces cuenta con la condición esencial de la entrega de la cosa materialmente, lo cual se perfecciona en el caso de depósito de los vehículos, con el estacionamiento de vehículo al interior de las instalaciones donde el depositario (quien recibe el encargo) ejerce dicha actividad.

Sin embargo, como se mencionó previamente, el depósito de vehículos debe apelar al cumplimiento de una serie de prerrogativas especiales, como lo son las consagradas en el artículo 90 de la Ley 1801 de 2016, donde se incluye la obligación de prestar garantía mediante seguro de responsabilidad civil por los daños sufridos, la expedición de tiquete donde al menos conste la placa del vehículo y la hora de ingreso, cumplir con las tarifas máximas autorizadas si estas existieran (como es el caso de la ciudad de Bogotá D.C.), delimitación de los espacios, señales, cumplimiento de normas de sanidad, entre otros elementos; y del análisis de este texto se advierte entonces que las zonas de estacionamiento regulado replican este esquema, salvo la prestación de garantía mediante póliza, lo que supone un desequilibrio jurídico para quienes prestan relaciones de depósito en parqueaderos y para los mismos usuarios; destacando sobre el tratamiento del contrato de parqueadero como contrato de depósito Jara & Mejía (2017), que:

[...]en Concepto rendido el año 2004, la SIC catalogó el Servicio de Parqueadero como un Contrato de Depósito, por lo que su naturaleza jurídica sería conforme al concepto que del mencionado contrato trae nuestro código

civil, en palabras de dicha entidad se trata de un contrato en que “se confía una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y de restituirla en especie”(2004), lo anterior complementado con el hecho de que se trata de un depósito de carácter mercantil, toda vez que la SIC indica “téngase en cuenta que el depósito mercantil es por naturaleza remunerado y conlleva a cargo del depositario la obligación de custodiar y conservar la cosa” (Jara & Mejía, 2017, p. 28)

Puede entonces advertirse, que establecido el depósito es una modalidad de pacto del contrato del servicio de parqueadero, este contrato goza de unas características donde la obligación principal es la restitución de la cosa, en este caso de los vehículos, situación a la que mientras los particulares están plenamente obligados, el concesionario de la zona ZER no solo no está obligado normativamente, sino que intenta evadirse de ello bajo la figura de la declaración de exoneración de responsabilidad que como se abordará a posteriori, puede consolidar una cláusula ineficaz de pleno derecho.

## 2.6. Las relaciones de consumo y la exoneración de responsabilidad de los parqueaderos en Colombia.

Para el efecto del análisis del tema de las relaciones de consumo y la exoneración de la responsabilidad de los parqueaderos, es preciso entonces continuar con lo precisado en citas anteriores, en especial con el abordaje sobre el tema planteado por Jara & Mejía, quienes ya han advertido que en el campo del derecho civil y comercial, se ha reconocido la competencia funcional para conocer de los asuntos litigiosos en torno a la prestación de este servicio, en favor de la delegatura para asuntos jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, y que por ende, es de rara habis pronunciamientos expresos por parte de los jueces

de la república, tribunales y órganos de cierre, por cuestiones tales como la naturaleza de los conflictos, su carácter conciliable y las cuantías.

En este orden de ideas, podría entonces predicarse que la responsabilidad contractual en estos casos cuando son relaciones de derecho privado, les aplicarían las causales de exoneración del hecho del tercero, la fuerza mayor y la culpa de la víctima, circunstancias que pueden aminorar o eliminar responsabilidades, pero que son objeto de valoración judicial (Patiño, 2008), situación que se replica en el campo del derecho administrativo, donde entonces la vicisitud para el usuario del servicio de parqueo, es la demostración del elemento contractual en la relación jurídica.

#### 2.7. Las diferencias entre el costo de parqueadero y el pago de tasas para efectos de la responsabilidad.

Para poder determinar si son conceptos equiparables en todo o en parte, es preciso entonces identificar la naturaleza jurídica y la definición de tasa, concepto que ha definido la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C- 545 de 1994, como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”, donde entonces la tasa se presenta como la contribución por un SERVICIO, que presta el Estado de forma directa o a través de quienes ejercen sus funciones, que en el caso de las zonas ZER en la ciudad de Medellín, es la sociedad Terminales Medellín S.A.

De lo anterior entonces, se reitera entonces el cuestionamiento de que en este caso, la carga no es precisamente un tributo que no genera retribución sino que es un deber y una carga jurídica, sino que la tasa genera desde el mismo concepto de la

Corte Constitucional una relación derecho- deber, que demanda entonces la recapitulación de los artículos 2 y 90 constitucionales en lo que respecta a la tutela de los bienes del particular, que en virtud de la tasa generan la expectativa por demás legítima del uso.

Asimismo, puede advertirse que la diferencia entre la tasa y la tarifa radica en que la tarifa para el sujeto de derecho privado, comporta no solo el gasto propio de la actividad o servicio, sino que representa una expectativa de lucro directo, que en el caso concreto de Terminales Medellín S.A. plantea como plausible de cara al contrato de concesión, variando entonces en la relación jurídica de las partes y las cargas públicas que supone el ejercicio de la actividad de recaudo y explotación de las zonas ZER.

### 3. La exoneración de responsabilidad contractual del Estado en Colombia

La responsabilidad del Estado en Colombia, ha sido objeto de estudio, consideración y análisis en dos momentos, un momento preconstitucional y un momento post constitucional, punto en el tiempo que marca el artículo 90 Constitucional como eje determinante de la responsabilidad del Estado en sus actuaciones y es en este orden de ideas, donde la jurisprudencia juega un rol preponderante en la construcción, porque a diferencia de otras ramas del derecho que atienden en principio a un positivismo exégeta, la actividad del derecho administrativo se ve bastante enriquecida por los precedentes judiciales , puesto que el mandato Constitucional y las normas sustanciales, solo actúan como marco de las relaciones entre los ciudadanos y las entidades que conforman el Estado.

En tal sentido, advierte la Corte Constitucional de Colombia mediante Sentencia C.- 111 de 2018, que son causales de exoneración de responsabilidad en las dinámicas

jurídicas “(i) causa extraña, alegando la imposibilidad de evitar el daño para detener el juicio de imputación; (ii) culpa exclusiva de la víctima; (iii) hecho determinante de un tercero; y (iv) fuerza mayor.” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C’111 de 2018)

Asimismo, afirma la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en sus cartillas instructivas del curso de formación judicial (2007), que el origen de la exoneración de responsabilidad tiene origen en el derecho francés, aduciendo al respecto que el Fallo Blanco (1873) establece la posibilidad de que los Estados puedan ser condenados, lo que abrió la puerta a la riqueza de la imputación estatal y la exoneración de las responsabilidades (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2007, p.27)

En definitiva, el régimen de exoneración de la responsabilidad del Estado, es un asunto que demanda un estudio a profundidad del cual se dará cuenta a continuación, por cuanto el objeto específico de estudio a la luz de esta investigación, es puntualmente la responsabilidad contractual y no es menester del escrito recopilar, recapitular ni compilar los amplios estudios ni la reiterada y extensa jurisprudencia al respecto.

### 3.1. La responsabilidad contractual y sus diferencias entre el derecho civil y el derecho administrativo

Irisarri (2000) ha reconocido la existencia de la responsabilidad contractual en materia civil y en materia administrativa, donde ambas responsabilidades tienen un origen común, los contratos, sin embargo es preciso apreciar que pese a la distinción que plantea la autora, las modalidades y los fines de los contratos cumplen funciones distintas, puesto que mientras en el derecho civil se parte del

intercambio de cosas, en el derecho administrativo, tiene como designio el cumplimiento de los fines del Estado, y en este orden de ideas, la autora ha concebido el concepto de responsabilidad contractual indicando que se precisa la existencia de una relación previa entre quien causa el daño y quien lo sufre, y que el perjuicio emane del ejercicio de dicha relación, naciendo entonces el interés y deber jurídico de reparar bien sea por incumplimiento, por retraso o por la causación de perjuicios. (s.p.)

En el contexto específico de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER en la ciudad de Medellín, el cumplimiento defectuoso, podría identificarse en la no salvaguarda del patrimonio del ciudadano, quien ha pagado en contraprestación por el uso del espacio habilitado para parquear un tributo, con el cual se asegura no solo el recaudo del impuesto por el uso del suelo per se, sino que el contrato que allí surge demanda del Estado el cuidado de las cosas que le son encomendadas, así se trate del cumplimiento de sus fines, puesto que los daños a los vehículos no son directamente consecuenciales al uso de las zonas ZER, resaltando que el deber del Estado irradia a la vida y los bienes de las personas.

En términos jurídicos, continúa Irisarri (2000) su disertación afirmando que:

Los mayores defensores de esta teoría fueron los hermanos Mazeaud quienes sostenían que “la culpa debe ser mantenida como requisito y fundamento de la responsabilidad civil. Tal es el principio: no hay responsabilidad civil sin una culpa” 25. Dichos autores criticaron fuertemente a los defensores de aquellas teorías que desechaban el análisis del elemento culpa en la determinación de la responsabilidad, al decir “Establecer una responsabilidad automática es despojar a la responsabilidad de toda moral y de toda justicia. La justicia y la moral suponen una diferenciación entre el acto culpable y el acto inocente, un examen de la conducta del agente (p.23)

Gil (2017) ha establecido diferencias en la responsabilidad civil y administrativa de los medios de comunicación, en el campo de la responsabilidad extracontractual, exhibiendo algunos elementos de diferenciación, indicando que en materia estatal la responsabilidad se estructura hacia el cumplimiento de los fines del Estado mientras que en la responsabilidad civil se busca el equilibrio de las relaciones entre particulares, indicando asimismo el autor que la responsabilidad contractual se comporta de manera más rigurosa desde la imputabilidad comparado con la responsabilidad extracontractual desde los elementos estructurales de la misma y las causales de exoneración. (Gil, 2017, pp. 165-178)

Vidal (s.f.) ha establecido, que la responsabilidad en general emana de una única concepción jurídica, la cual radica en el deber de reparar, sin embargo establece que ya en el desarrollo y la evolución de la administración de justicia, los fines de la reparación, la forma de la responsabilidad y sus elementos han de variar (p. 397), afirmación que a criterio de las autoras tiene plena validez por cuanto la responsabilidad se ha establecido desde Roma y como ha quedado en evidencia la responsabilidad del Estado es una construcción jurisprudencial recogida por Arenas (2015) quien plantea la evolución histórica y jurídica de la responsabilidad del Estado en el contexto Colombiano, la cual ha tenido un desarrollo de preminencia Constitucional, no solo por el contenido de las disposiciones, sino además por el reconocimiento amplificado en el tiempo de la incidencia de las acciones, decisiones y conductas del Estado respecto de los administrados, por lo cual puede dividirse el texto en tres grandes momentos, la responsabilidad preconstitucional del Estado, la constitución de 1886 y su incidencia en el inicio de la valoración de la responsabilidad del Estado y la constitucionalización del derecho administrativo y de las instituciones de la responsabilidad estatal con ocasión de la entrada en vigencia del texto de la carta política de 1991.

### 3.2. Causales de exoneración de responsabilidad contractual en el derecho administrativo

Actualmente, en el marco del régimen de responsabilidad cabe destacar en primer lugar el condicionamiento de los límites de la naturaleza de la acción indemnizatoria en el marco de la responsabilidad contractual, asunto frente al cual en el análisis de la constitucionalidad del Artículo 1616 del Código Civil, ha precisado la Corte Constitucional que la previsibilidad del perjuicio nace de forma anticipada a la celebración del contrato y que es deber del deudor diligente identificarlo (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1008 de 2010)

Santaella (2017) ha advertido respecto a los escenarios de la responsabilidad contractual en materia administrativa que se han reconocido como hechos generadores del daño resarcible en la responsabilidad contractual entre otros, la privación del derecho a ejercer el contrato, la lesión a la ejecución del contrato en las condiciones pactadas, y las moras en el cumplimiento de las obligaciones (Santaella, 2017, s.p.), categorías que no son excluyentes y por tanto admiten otras valoraciones de la responsabilidad del Estado.

Pero la responsabilidad del Estado no es absoluta y frente a ello se ha pronunciado Palacio (2018), quien ha afirmado que en la responsabilidad contractual se puede exonerar por las siguientes causales.

- a. La fuerza mayor y el caso fortuito

- b. Hecho exclusivo de un tercero
- c. Dolo grave o culpa del acreedor

La autora, afirma que a todas estas causales que serán explicadas a continuación, les asiste un elemento común que es el factor de imputación, el cual define como la consolidación del acto (independiente si es voluntario o no) sobre el cual nace la obligación indemnizatoria y se crea la relación entre deudor y acreedor, donde verificado el título de imputación o por la actuación derivada del llamamiento en garantía, surgen los vínculos que aun en los casos de fuerza mayor y caso fortuito generan el deber de resarcir el daño. Ya el debate de fondo debe darse entonces, respecto a asuntos sobre la nulidad de los contratos por objeto imposible, o bien por la existencia de dolo en la conducta del acreedor, elementos que son objeto de debate en sede judicial y que demandan entonces los rigores probatorios que les corresponda en la dinámica jurídica (Santaella, 2017, pg. 61-66)

Conclusión de lo anterior, puede entonces indicarse que a diferencia de otros regímenes, la exoneración de responsabilidad en materia estatal y principalmente en materia estatal contractual la exoneración de responsabilidad no es absoluta, sino por el contrario reglada, lo cual encuentra lógica con los artículos 2 y 90 Constitucionales, en la medida que el cumplimiento de los fines estatales a través de los actos de la administración o los particulares con funciones públicas no tiene un ánimo de lucro o beneficio representado en dinero, sino en prestaciones de contenido social, Constitucional y legal cuya exigibilidad se da en términos contractuales pero también en términos sociales.

La diligencia que se precisa para efectos de responsabilidad contractual, conforme a la Sentencia C-1008 de 2010 de la Corte Constitucional del Colombia, se entiende que no solo se irradia a los efectos per se del contrato, sino frente a efectos colaterales del mismo que resulten en detrimento del ciudadano, consecuenciales

de forma directa o indirecta al despliegue del objeto contractual, por lo que estas causales de exoneración previamente enunciadas y citadas, responden de forma proporcional a las instituciones de la responsabilidad y a las cargas del Estado con arreglo al artículo 90 constitucional.

### 3.3. El contrato de concesión y su régimen legal

El contrato de concesión es un contrato típico, regulado por el numeral cuarto del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, figura contractual que no ha estado exenta de polémicas en razón a las prerrogativas que tienen las partes en su ejecución y es en este orden de ideas que la Corte Constitucional de Colombia ha señalado respecto al concepto del contrato de concesión que:

La concesión es el contrato por medio del cual una entidad estatal primera obligada a la prestación de un servicio público, confía la prestación del mismo a manera de delegación, a una persona -generalmente un particular- denominada concesionario, quien actúa en nombre y a riesgo propio en la operación, explotación, prestación, organización o gestión de un servicio público, bien sea de manera parcial o total. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-068 de 2009)

Y continua la Corte su disertación, poniendo de presente respecto a los elementos esenciales del contrato que:

- (i) implica una convención entre un ente estatal, concedente, y otra persona, el concesionario; (ii) la entidad estatal otorga a un particular la operación, explotación, gestión, total o parcial de un servicio público,

o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra pública; (iii) puede acudir a ella también para la explotación de bienes del Estado o para el desarrollo de actividades necesarias para la prestación de un servicio; (iv) la entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección, vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario; (v) el concesionario debe asumir, así sea parcialmente, los riesgos del éxito o fracaso de su gestión, y por ello obra por su cuenta y riesgo; (vi) el particular recibe una contraprestación que consistirá, entre otras modalidades, en derechos, tarifas, tasas, valorización, participación en la explotación del bien; (vii) deben pactarse las cláusulas excepcionales al derecho común, como son los de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad; (viii) el concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas.

#### 3.4. Los límites a la responsabilidad del concesionario frente al usuario

El contrato de concesión, presenta un equilibrio económico y contractual específico en el campo del derecho administrativo Colombiano, por cuanto su regulación expresa en la Ley 80 de 1993, donde es el concesionario el que asume funciones de dirección y control sobre el objeto que le ha sido entregado, existiendo responsabilidad, asunto frente al cual manifiestan Bohórquez & Camacho (2002) que la responsabilidad que se desprende de la ejecución de los contratos en

especial de los de administración delegada (p. 19), como es el caso de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER de la ciudad de Medellín, donde el concesionario tiene el deber de administración, recaudo y mantenimiento de las zonas encomendadas para el efecto.

Al respecto de la concesión como figura jurídica y las responsabilidades que devienen, señalando los autores que, salvo excepción en contrario, la concesión no asume frente al estado al menos en principio, expectativas de ganancias y pérdidas, por lo que es deber del concesionario asumir el devenir económico y en tal sentido, indica Perrino (2006), quien advierte que:

Por los perjuicios que deriven del ejercicio de la concesión responde en forma directa el concesionario. Ello es así, porque el concesionario no es un órgano estatal y tampoco un dependiente del Estado, sino una persona jurídica distinta que actúa per se, a su cuenta y a riesgo, tal como lo disponen la generalidad de los marcos regulatorios. El resarcimiento de los perjuicios está comprendido en el riesgo propio de la concesión. Por lo demás, la privatización de los servicios públicos implica no solo el traslado de la gestión de la actividad sino también la de los costos que deben sufragarse por los daños derivados de la prestación. Como se ha expresado, la idea misma de la concesión responde al deseo de separar de la organización propia de la Administración (no en vano la concesión es una forma de gestión indirecta de servicios) la atención de algunas necesidades de interés general.

En definitiva, queda claro que en principio las responsabilidades por las acciones del concesionario corren por cuenta propia, pero que en el caso de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER en la ciudad de Medellín, siguen en la órbita del derecho administrativo, por cuanto el concesionario Terminales Medellín S.A., es un sujeto de derecho público con personería y patrimonio propios, por lo que cuentan

con capacidad de representarse legalmente y responder, afirmación que se sustenta en que la sociedad Terminales Medellín S.A. fue conformada con dineros del erario público y es un sujeto de derecho público, por tanto todo aquello que acontezca con ella, afecta de forma inmediata los intereses de la sociedad en general.

Al ser la sociedad concesionara un sujeto de derecho público, y por tratarse de relaciones con particulares a partir de la producción de daños antijurídicos y darse el intento de exoneración de responsabilidad, procede entonces la activación de la jurisdicción contencioso administrativa conforme a las reglas de la competencia en la jurisdicción, dada la disparidad y desequilibrio entre las partes desde el poder y desde la disposición de derechos, asunto que debe entrar a equilibrar el juez y revisar no solo la ineficacia de la pretensión de exoneración contractual de responsabilidad, sino las condiciones de celebración del contrato y el daño causado, no solo en términos de materialidad, sino también de antijuridicidad formal y material.

### 3.5. La cláusula ineficaz en el derecho colombiano

Lizarazo (s.f.), afirma respecto al concepto de las cláusulas ineficaces que:

De ineficacia se habla en dos sentidos: El primero, el más amplio y genérico comprende todas las hipótesis en que el negocio jurídico no produce efectos o en caso de producirse, están destinados a desaparecer. “Con este criterio, todas las categorías que sancionan la irregularidad del negocio jurídico son ineficacias. La ineficacia sería el género para designar todas aquellas situaciones que por una u otra razón llevan el negocio jurídico a no producir efectos. La inexistencia, la nulidad e incluso resolución e inoponibilidad, serían meras especies de ineficacia. Si eficacia es la aptitud para producir efectos la ineficacia sería lo contrario, es decir la ausencia de efectos debido

a la irregularidad de lo que no es otra cosa que la disconformidad del negocio producido, con aquel que es señalado por la norma jurídica.”<sup>4</sup> El concepto de ineficacia en sentido estricto, se utiliza para referirse al negocio que aun siendo válido, no es de suyo suficiente para dar nacimiento a los efectos previstos, o estos se malogran en todo o en parte. “Se trata más bien de una frustración de los efectos finales del negocio jurídico como consecuencia de causas extrínsecas al mismo, tales como el evento del incumplimiento, la revocación, etc. (Lizarazo, s.f., p.7)

El concepto de ineficacia de las cláusulas, se asocia entonces a que pese a su consagración legal, y aparente pacto entre las partes no produce efectos jurídicos, por cuanto la ineficacia si bien responde a una voluntad, la misma no es plausible en el escenario real, aun cuando al menos una de las partes la ha idealizado por cuanto toca en ese momento de la materialización mandatos de orden público y escapa de los límites de la autorregulación.

### 3.6. Estado actual de la responsabilidad del Estado desde la administración de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER

Para efectos de comprender como se dimensiona el estado actual de la responsabilidad del Estado a nivel institucional en el marco de la gestión de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER, fue preciso apelar a técnicas de recolección como la entrevista, la cual fuera realizada al Doctor Sebastián López, quien es el director delegado por la sociedad Terminales Medellín S.A. para las Zonas ZER, conforme al contrato interadministrativo celebrado con la Secretaría de Movilidad de Medellín.

El funcionario entrevistado califica la gestión del modelo de las Zonas ZER en la ciudad de Medellín como exitoso, dándole una calificación de cinco sobre cinco donde uno de los retos o aspectos a mejorar es el crecimiento y expansión de las Zonas ZER, sin embargo cuando se le pregunta sobre la responsabilidad por los daños ocasionados a vehículos postula la tesis de que lo que se cobra no es el servicio de parqueadero, sino el uso del espacio público y la función reguladora de la movilidad, por tanto al no ser estas zonas un parqueadero per se, no ejercen labores de cuidado y por ello se justifica que con el recibo de pago se exoneran de la responsabilidad advirtiendo las condiciones de uso del espacio, sustentando ello en los distintos acuerdos y regulaciones emitidas por la secretaría de movilidad, advirtiendo el citado funcionario que la responsabilidad no se da ni por cuenta directa, ni a través de póliza.

Cuando se le indaga al funcionario sobre los seguros que se celebran en razón al convenio interadministrativo, advierte que los mismos solo son pactados para otras actividades del contrato como arrastre y custodia de vehículos en casos de abandono, impago, indebido parqueo entre otras conductas y contravenciones, pero que el clausulado de seguros no incluye ni hechos de naturaleza ni hechos de terceros en el contexto del uso del espacio de las zonas ZER. Continuando con la entrevista, cuando se le pregunta sobre si domina o no el régimen jurídico de las zonas ZER en la ciudad de Medellín, responde que efectivamente lo conoce, enunciando algunas normas que las investigadoras no logran rastrear, y en tal orden de ideas se formula una pregunta en torno a quien respondería en caso de demanda por un ciudadano que se vea afectado patrimonialmente por las zonas ZER en la ciudad de Medellín, indicando en su respuesta el doctor López que la sociedad Terminales Medellín no responde, y que sería objeto de debate la responsabilidad de la secretaría de movilidad de Medellín, existiendo como medios exceptivos frente a la pretensión del accionante la expedición de la colilla de pago, con las reglas y limitaciones que se establecen al reverso de la misma.

Al preguntar sobre la responsabilidad por hurtos a vehículos, reafirma que no se responde insistiendo que por la naturaleza del cobro y el no ejercer como parqueadero, sino que el recaudo es por el goce del espacio público no es posible predicar una responsabilidad con la obligación indemnizatoria que ello supone, complementando su respuesta indicando que el Estado debe responder eventualmente por la vida de las personas y no por sus bienes, indicando finalmente que las reclamaciones por asuntos operativos son competencia de Terminales Medellín (concesionario) , mientras que por otros aspectos ha de responder y es competente el Municipio de Medellín, a través de la Secretaría de Movilidad.

Para efectos de análisis de la situación que plantea la entrevista y la desprotección al ciudadano, es preciso entonces complementar con lo afirmado por el periódico Gente, el cual publica un reportaje sobre el estado de la reclamación por un vehículo que fue objeto de hurto de las pertenencias a su interior, así como de diversos daños, donde el usuario de la zona ZER en uso del principio de la confianza legítima depositó allí su vehículo, sin embargo conforme al reporte del medio de comunicación, la respuesta obtenida por la Secretaría de Movilidad de Medellín se da en los siguientes términos:

La oficina de comunicaciones de la Secretaría de Movilidad se pronunció sobre el hecho afirmando que “el objetivo de las Zer es desincentivar el uso de la vía pública como estacionamiento y a su vez promover medios de transporte alternativos al vehículo particular. Es importante aclarar que estos espacios no cobran un servicio de parqueadero, sino **una tasa de uso del espacio** “. Sin embargo, el despacho se comprometió a enviar un requerimiento a Terminales Medellín, entidad encargada de la operación de las Zer, para detallar lo sucedido. (Periódico Gente, 2019).

Ello genera entonces la duda si en realidad las zonas de estacionamiento regulado cumplen el objetivo de organizar y dinamizar el uso del espacio público, porque su pretensión es la desestimulación del uso del vehículo particular conforme a la respuesta, pero en sus orígenes la idea era la racionalización del espacio público en zonas que por su uso y volumen de circulación lo precisaban y si la idea es la desestimulación, porque se prohíbe la circulación por las áreas demarcadas como zonas ZER cuando las mismas se encuentran desocupadas.

Por su parte, la superintendencia de Industria y Comercio, mediante Concepto 067314 de 2009, señala que las modalidades de contrato de parqueadero pueden ser de contratos de depósito, contratos de arrendamiento o contratos de comodato, siendo entonces estas tres figuras sobre las cuales podría conocerse de la acción de protección al consumidor con la competencia de la delegatura para asuntos jurisdiccionales, sin embargo por la naturaleza del contrato que alegan las zonas ZER, se confirma la tesis planteada previamente, donde se indicaba que los daños irrogados en las ZER son de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, al menos en el contexto de la ciudad de Medellín.

A manera de conclusión, es preciso entonces citar lo afirmado por Abello (2015) quien advierte que:

En Colombia, a diferencia de otros países, no existe un contrato típico de parqueadero, aparcamiento, garaje o cual sea su denominación, con características esenciales, naturales, propias y disimiles de otras figuras contractuales. En América Latina, la legislación argentina tipifica el contrato de garaje, mientras que en Europa la legislación española contempla el contrato de aparcamiento (Abello, 2015., p.12)

El planteamiento del autor, genera la duda sobre una necesidad que ha quedado en evidencia a la luz del presente rastreo investigativo, por cuanto las vicisitudes en

torno a la clasificación jurídica de las zonas de estacionamiento regulado, dan cuenta de que la política de los territorios en su regulación ha ofrecido soluciones y ha generado la necesidad de volver a pensar la forma de la movilidad en Colombia, sin embargo, hacen falta instrumentos jurídicos para la protección de los derechos e intereses del ciudadano, quien actúa pensando a partir de la responsabilidad frente a los daños que sufre, a lo que se contraponen el Estado alegando que no se trata del parqueo en sí, lo que genera una tensión de intereses y una colisión de posiciones, que en términos procesales no siempre compensa el desgaste en sede jurisdiccional y más en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en razón a la cuantía de las pretensiones comparado con las etapas, términos, costos y lentitud de los procedimientos.

Así pues, a manera de análisis, vale la pena entonces plantear que la solución de fondo es la regulación nacional en materia de parqueaderos, con el fin de unificar criterios en aras de ofrecer seguridad jurídica a los actores partícipes de las relaciones de movilidad y con ello prevenir, mitigar y limitar los debates de índole judicial, conciliatorio, administrativo y de seguros, generando una regulación donde se protejan los intereses del ciudadano y las cargas públicas se manifiesten en el caso de las zonas ZER.

### 3.7. Naturaleza de las relaciones existentes a partir de la existencia y explotación de las zonas ZER

Se observa entonces de lo anteriormente descrito, que en el campo de aplicación y ejecución de las relaciones jurídico sociales establecidas con ocasión de la adjudicación de la concesión y explotación de la misma para efectos de uso y aprovechamiento de las zonas ZER, con su correspondiente finalidad de racionalización del espacio público disponible, surgen relaciones de distinta naturaleza que se pueden distinguir en dos grandes bloques, la primera es la

relación de naturaleza contractual entre la Secretaría de Movilidad de Medellín y la sociedad Terminales Medellín S.A., relación que se fundamenta en un contrato de concesión suscrito entre dos entidades, el concesionario como un sujeto de derecho público que encarna directamente funciones de la administración en el nivel municipal, mientras que el concesionario es una sociedad por acciones, sujeto de derecho público, que si bien es cierto es propiedad de la Alcaldía de Medellín, dada la naturaleza de las sociedades por acciones o sociedades anónimas conforme al Código de Comercio que implican una capacidad legal propia y un patrimonio independiente o propio, que debe estar autorizado, suscrito y pagado a la conformación de dicha sociedad.

Hasta este momento, la naturaleza jurídica de las relaciones es clara, por cuanto se entiende entonces que la relación se rige por regla general, por las disposiciones en materia contractual aplicables a las entidades públicas, siendo una relación regida entonces por normas de derecho público, y que, en caso de conflictos o controversias, estos deberán ser dirimidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, esta misma claridad no se presenta al momento de analizar el régimen jurídico aplicable a las relaciones entre el contratista Terminales Medellín S.A. y el ciudadano, quien puede ser considerado como usuario, incluso como consumidor en la relación jurídica derivada del contrato de parqueadero que surge de facto, consecuencia del uso de la zona ZER y el pago de la correspondiente tasa.

Y la duda entonces surge, porque si bien es cierto que la entidad Terminales Medellín S.A. es una sociedad de derecho público, y la regla general de competencia que excluye en el Código General del Proceso y que remite al CPACA, es que los conflictos entre los particulares y el Estado son competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de por medio hay relaciones de consumo, que por su naturaleza y por la razón del objeto contractual podrían ser objeto de resolución por la Delegatura para asuntos jurisdiccionales de la

Superintendencia de Industria y Comercio, pues como se ha logrado demostrar con suficientes referentes teóricos, la relación contractual se perfecciona aun cuando la sociedad concesionaria pretende exonerarse de toda responsabilidad.

Respecto a los daños irrogados a los vehículos estacionados en las zonas de estacionamiento regulado ZER, la realidad es que es imprecisa la norma en materia de la entidad competente para conocer de los mismo, puesto que si bien se podría afirmar que se trata de relaciones de consumo consecuencia del contrato principal (de parqueadero), puede a la par declararse la Superintendencia de Industria y Comercio incompetente para el efecto, consecuencia de la ausencia de regulación específica al respecto, lo que supone entonces que sería competente la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de reparación directa, la cual si bien puede resultar próspera en términos procesales, supone a la par un desgaste para el administrado en calidad de consumidor, por los requisitos y formalidades del acceso a administración de justicia en sede de agotamiento de requisito de procedimiento (conciliación extrajudicial en derecho) y en sede judicial, por los términos, la duración del proceso y demás asuntos, que podrían devenir en costos iguales o superiores a los daños irrogados.

De lo anterior entonces, puede predicarse que hasta el momento y dada la ausencia de una legislación que genere seguridad jurídica para las partes involucradas en el contrato de parqueadero en zonas ZER, ambas relaciones (concesionante-concesionario y concesionario- usuario) han de regirse por las disposiciones de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, solo que con variaciones en el título de imputación y en los medios de control, que suponen entonces dinámicas probatorias diferentes y el seguimiento de ritualidades procesales diferentes. Cabe además destacar que, en principio, entre el concesionante y el usuario final no debería existir una relación jurídica en materia de responsabilidad, por cuanto de acuerdo con las disposiciones aplicables al contrato de concesión, es el concesionario quien asume

por su cuenta y riesgo la actividad, y por tanto los daños antijurídicos que se irroguen al usuario, deberá asumírselos es el concesionario y no el concesionante.

## CONCLUSIONES

Puede advertirse de forma general, que conforme a las instituciones de la responsabilidad contractual en materia administrativa y del Estado, el concesionario Terminales Medellín S.A., no puede desligarse siquiera con presuntas cláusulas adhesivas de la responsabilidad patrimonial que le asiste en virtud de la explotación de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER, y menos aún desvirtuar la presunción de la suscripción de la tipología contractual del depósito o el mutuo, por cuanto el ciudadano acepta el pago del tributo a partir de la expectativa legítima no solo de acatar las normas vigentes en materia de movilidad, sino que además esa confianza legítima se complementa precisamente con la idea de protección del Estado respecto a su patrimonio representado en los vehículos estacionados.

Así las cosas, y de cara al análisis del artículo 90 Constitucional, la jurisprudencia y la doctrina, se puede advertir que en la actualidad el régimen de responsabilidad en las zonas de estacionamiento regulado cuenta con una protección jurídica suficiente en términos de exigibilidad de las obligaciones por parte del contratista, respecto de la responsabilidad y el deber de cuidado frente a los bienes que le han sido encomendados, sin embargo, la norma no se halla unificada en términos obligacionales recogidos en algún decreto, estatuto o ley, lo que supone un desgaste tanto del asociado como de la administración en eventual sede judicial en torno al debate probatorio, asunto que es positivo en la construcción de precedentes jurisprudenciales pero que a la par hace lento el proceso y con ello la reparación efectiva al ciudadano.

Conforme a lo anterior, puede predicarse entonces en términos procesales, que la sociedad Terminales Medellín S.A., quien ha asumido por su cuenta y riesgo la explotación económica de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER en la ciudad de Medellín, debe responder mediante una acción de reparación directa a las personas que aparquen en las zonas demarcadas como ZER y cuyos vehículos sufran daños en el desarrollo de las obligaciones de cuidado que emanan del vínculo legal y contractual que surgen, pudiendo el demandante solicitar la reparación de los perjuicios que emanan de ello.

Asimismo, puede concluirse que en la literatura existente, el abordaje de las zonas de estacionamiento regulado en la ciudad de Medellín se ha efectuado desde el derecho civil mas no desde el derecho administrativo por cuanto se ha tratado de configurar la responsabilidad de los contratos de concesión a partir del contrato de depósito, sin embargo en este caso, la responsabilidad es administrativa por cuanto el concesionario no solo es un sujeto de derecho público, sino que además cumple una función asociada a la movilidad a través de un contrato de concesión, lo que lo reviste de ser una sociedad que cumple con los fines y deberes que en principio corresponden a entidades del orden estatal.

Las principales dificultades que comporta el abordaje de la temática de investigación tienen origen en la ausencia de material científico de credibilidad y rigor académico en lo que respecta a la responsabilidad del Estado en materia contractual, por cuanto si bien la información es amplia, mucha de esta se presenta en asuntos de contratos puntuales o carece de fuentes confiables por lo que la implementación de dicha información resultaría inaceptable a la luz de una monografía de trabajo de grado de maestría. En igual sentido, se planteó como dificultad en torno a la investigación la difusión del régimen normativo de las zonas de estacionamiento regulado, demandando ello la inversión de tiempo y recursos en fuentes de consulta, cuyos resultados son satisfactorios.

Lo anteriormente señalado, pone de manifiesto que se logra el objetivo general de la investigación de forma cabal, por cuanto se logra establecer el régimen de responsabilidad frente a los vehículos estacionados en las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER de la ciudad de Medellín, pudiendo afirmar las autoras con plena convicción, que la responsabilidad recae en el contratista Terminales Medellín S.A., y que dicha responsabilidad no se puede exonerar ni siquiera con estipulaciones contractuales adhesivas, por cuanto es deber del Estado la salvaguarda de los intereses patrimoniales de los asociados, de lo cual da cuenta el contenido de la investigación.

La hipótesis de la investigación se fundamentó en la ineficacia de las cláusulas contractuales eximentes de responsabilidad contractual frente a las zonas de estacionamiento regulado, lo cual se confirma por cuanto la movilidad es una función del Estado, que en el caso de la ciudad de Medellín se halla debidamente regulada y delimitada en cabeza de la Secretaría de Movilidad, quien optó por entregar mediante concesión a la sociedad Terminales Medellín S.A. la gestión y operación de las Zonas de Estacionamiento Regulado conforme a la Ley 80 de 1993, norma que establece que solo se puede relegar al concesionario de responsabilidad al momento de suscribir el contrato de concesión, lo que no ocurrió, asumiendo el contratista la operación de la actividad por su cuenta y riesgo pero cumpliendo fines del Estado, conservándose la competencia no solo por la función que cumple sino además porque el contratista es un sujeto de derecho público.

Finalmente, puede advertirse que frente a la responsabilidad contractual del Estado, pueden surgir nuevas categorías a partir de los límites de la misma en el marco de los contratos de mutuo para el uso y explotación de las Zonas de Estacionamiento Regulado por cuanto si bien la actividad es regulada y responde a principios contractuales, lo cierto del caso es que no cuenta con una reglamentación

específica frente a los perjuicios de los asociados, lo que puede suponer la posibilidad de un debate jurídico que desde la misma academia debe retroalimentarse y nutrirse de elementos de juicio con el debido razonamiento para que sea idóneo de cara a una necesidad social como es la regulación de los límites y responsabilidades de los operadores de las Zonas de Estacionamiento Regulado.

## REFERENCIAS

1. Abello Álvarez, M.d. (2015) La responsabilidad civil derivada de la normativa de protección al consumidor en el contrato de servicios de parqueadero (Tesis de Maestría, Universidad de los Andes) Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/13065>
2. Alcaldía de Barranquilla (febrero 25 de 2014) por medio del cual se regula el estacionamiento de vehículos en vías del distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla (Decreto 0204 de 2014). Recuperado de [http://web2018.barranquilla.gov.co/transito/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&qid=93&limit=5&order=hits&dir=DESC&Itemid=55](http://web2018.barranquilla.gov.co/transito/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=93&limit=5&order=hits&dir=DESC&Itemid=55)
3. Alcaldía de Medellín (noviembre 10 de 1994) Por medio del cual se establece una tasa por el derecho de parqueo sobre algunas vías públicas de Medellín (Acuerdo 38 de 1994). gaceta oficial. año vii. n. 189. 22, diciembre, 1994. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a\\_conmed\\_0038\\_1994.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0038_1994.htm)
4. Alcaldía de Medellín (febrero 6 de 1997) Por medio del cual se reglamenta el Sistema de Estacionamiento Regulado en la vía pública en la ciudad de Medellín (Decreto 113 de 1997). gaceta oficial. año x. n. 602. 28, febrero, 1997. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0113\\_1997.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0113_1997.htm)
5. Alcaldía del municipio de Medellín (1999). Decreto 1134 del 19 de noviembre de 1999 “por medio del cual se establece el horario de cargue y descargue de las zonas de estacionamiento regulado y sus áreas de influencia”. Medellín: Alcaldía.

6. Alcaldía de Medellín (julio 31 de 2009) Por medio del cual se reglamenta el sistema de estacionamiento regulado en las vías públicas del municipio y se dictan otras disposiciones (Decreto 1111 de 2009). Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/movilidad/jdownloads/Normas/Normatividad/Decretos%20Municipales/2009/decreto\\_1111\\_de\\_2009\\_zer.pdf](https://www.medellin.gov.co/movilidad/jdownloads/Normas/Normatividad/Decretos%20Municipales/2009/decreto_1111_de_2009_zer.pdf)
7. Alcaldía de Medellín (junio 3 de 2015) Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones (Decreto 883 de 2015). Gaceta oficial. Año xxii. N. 4301. 09, junio, 2015. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_0883\\_2015.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0883_2015.htm)
8. Alcaldía de Medellín (junio 8 de 2012) Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Medellín un hogar para la vida” (Acuerdo 07 de 2012). Recuperado de <https://fonvalmed.gov.co/wp-content/uploads/2015/10/2012-ACUERDO-7-PLAN-DE-DESARROLLO-2012-2015.pdf>
9. Alcaldía del municipio de Medellín (2017). Decreto 240 del 24 de marzo de 2017 “por medio de la cual se reglamenta el sistema de estacionamiento regulado en las vías públicas y se dictan otras disposiciones”. Medellín: Alcaldía
10. Alcaldía de Medellín (2018). Decreto 158 del 25 de enero de 2018 “Por el cual se adopta el Reglamento Interno del Comité de Conciliación del Municipio de Medellín”. Medellín: Alcaldía.
11. Alcaldía de Rionegro (Antioquia) (junio 07 de 2017) por medio del cual se reglamenta el acuerdo 006 de 2017 (Decreto 453 de 2017). Recuperado de

<https://www.rionegro.gov.co/Transparencia/Normatividad/Decreto%20N%C2%B0453%20de%202017.pdf>

12. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (septiembre 4 de 1998) Por el cual se establecen normas sobre bahías de parqueo y localización de estacionamientos en antejardines, calzadas paralelas y se dictan otras disposiciones. (Decreto 758 de 1998). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1652&dt=S>
13. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (junio 22 de 2004) Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 (Decreto 190 de 2004). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>
14. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (agosto 15 de 2006) Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones (Decreto 319 de 2006). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066&dt=S>
15. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (diciembre 29 de 2006) Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones (Decreto 567 de 2006). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22557&dt=S>
16. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (diciembre 30 de 2008) por medio del cual se adoptan medidas para el cobro de estacionamiento de vehículos fuera de vía y se dictan otras disposiciones (Acuerdo 356 de 2008). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34306&dt=S>

17. Alcántara (2010); Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad; Corporación Andina de Fomento; Bogotá; recuperado de [http://omu.caf.com/media/14683/an%C3%A1lisis\\_movilidad\\_urbana.pdf](http://omu.caf.com/media/14683/an%C3%A1lisis_movilidad_urbana.pdf)
18. Arenas Mendoza, H.A. (2017) : El régimen de la responsabilidad objetiva. Bogotá D.C.: Legis Editores
19. Carrillo, A (julio 17 de 2019) ¿quién responde por un robo en un parquímetro?. Periódico Gente. Recuperado de <https://gente.com.co/quien-responde-por-robo-en-parquimetro-de-medellin>
20. Celis, R.E & Rojas, M.C. (2017). Títulos de imputación en materia de responsabilidad del estado por privación injusta de la libertad Tratamiento jurisprudencial en el Consejo de Estado (período 1991 – 2016). (Tesis de maestría, Universidad Libre) Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11129/TITULOS%20DE%20IMPUTACION%20EN%20MATERIA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20POR%20PRIVACION%20INJUSTA%20DE%20LA%20LIBERTAD%20-%20vfinal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
21. Código Civil [Código] (2020) Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)
22. Código Nacional de Tránsito [Código] (2020) Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0769\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html)
23. Concejo de Bogotá D.C. (junio 9 de 2016) por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C.

2016 - 2020 "Bogotá mejor para todos (Acuerdo 645 de 2016). Recuperado de

[https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Acuerdo\\_645\\_2016\\_Plan\\_Desarrollo\\_Bogot%C3%A1\\_Mejor\\_para\\_Todos.pdf](https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Acuerdo_645_2016_Plan_Desarrollo_Bogot%C3%A1_Mejor_para_Todos.pdf)

24. Concejo de Bogotá D.C. (diciembre 28 de 2017) Por medio del cual se autoriza a la Administración Distrital el cobro de la tasa por el Derecho de estacionamiento sobre las vías públicas y se dictan otras disposiciones (acuerdo 695 de 2017). Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=73360&dt=S>

25. Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 del 28 de octubre de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública". Bogotá: Congreso.

26. Congreso de Colombia (diciembre 30 de 1993) 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 (Ley 105 de 1993). D.O. 41.158

27. Congreso de Colombia (diciembre 20 de 1996) Estatuto General del transporte (Ley 336 de 1996) D.O. 42.948

28. Congreso de Colombia (febrero 7 de 1997) por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones. (Ley 361 de 1997). D.O. 42.978

29. Congreso De Colombia (marzo 03 de 2009) Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997 (Ley 1287 de 2009). D.O. 47.280

30. Congreso de Colombia (marzo 16 de 2010) Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones. (Ley 1383 de 2010). D.O. 47.653
31. Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1480 del 12 de octubre de 2011 “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Congreso.
32. Congreso de Colombia (abril 29 de 2013) Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. (Ley 1625 de 2013). D.O. 48.776
33. Congreso de Colombia (junio 9 de 2015) Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015). D.O. 49.538
34. Congreso de Colombia (julio 29 de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. (Ley 1801 de 2016). D.O. 49.949
35. Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
36. Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (2010). Sentencia Radicado: 13001123-31-000-1999-90004-01(16605) del 16 de septiembre de 2010. Magistrado ponente: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

37. Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera subsección C (mayo 23 de 2012) Sentencia 22592 (M.P. Enrique Gil Botero)
38. Consejo de Estado (2013). Sentencia 73001233100020000101201 (27530) del 21 de mayo de 2013. Magistrado ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.
39. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera (2016). Sentencia 76001233100019990052401 del 3 de noviembre de 2016. Magistrado ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
40. Corte Constitucional de Colombia, sala tercera de revisión (septiembre 16 de 1992) Sentencia T-518 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).
41. Corte Constitucional de Colombia, sala plena (diciembre 1 de 1994). Sentencia C-545 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz).
42. Corte Constitucional Colombiana (1996) Sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
43. Corte Constitucional de Colombia, sala segunda de revisión (septiembre 8 de 1999) Sentencia T-664 de 1999. (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).
44. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena (abril 12 de 2000) Sentencia C-430 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)
45. Corte Constitucional Colombiana (2003) Sentencia C-568 del 15 de julio de 2003. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis

46. Corte Constitucional Colombiana (2004) Sentencia C- 108 del 10 de febrero de 2004. Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
47. Corte Constitucional Colombiana (2007). Sentencia C 932 del 8 de noviembre de 2007. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
48. Corte Constitucional de Colombia, sala plena (julio 7 de 2016) Sentencia C-361 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
49. Dangond, Jolly, Monteoliva, Rojas (2012); Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano, Grupo de investigación interfacultades, Universidad Javeriana, Bogotá D.C.. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n2/v16n2a07>
50. De Trazegnies, F (2011). La moderna responsabilidad extracontractual. Pontificia Universidad Católica de Perú. Recuperado de [http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/74/responsabilidad\\_extracontractual\\_p1t2.pdf?sequence=13&isAllowed=y](http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/74/responsabilidad_extracontractual_p1t2.pdf?sequence=13&isAllowed=y)
51. El colombiano (2017). Alerta: hay un vehículo por cada tres habitantes. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/alerta-hay-un-vehiculo-por-cada-tres-habitantes-CK5873307>
52. Gente (2019). ¿Quién responde por un robo en un parquímetro? Disponible en: <http://gente.com.co/quien-responde-por-robo-en-parquimetro-de-medellin>
53. González Noriega, O.C. (2009) Humanidades. Responsabilidad del Estado en Colombia: Responsabilidad por el Hecho de las Leyes, 37 (1). [pp. 76-86]. Recuperado de

<https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/download/104/734>.

54. Gordillo, A (1975) Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2. Volumen 1. Buenos Aires.
55. Gutiérrez (2012); ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas del campo del transporte; Revista bitácora urbano territorial, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, Bogotá D.C. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74826255011>
56. Guerra García, Y (2010) Revista Principia Iuris. Conceptos sobre la responsabilidad estatal: una aproximación a la responsabilidad del estado por actos terroristas, 12 (1) [pp. 15-34]. Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/390/530>
57. Hernández- Silva, A.P. (2008) La responsabilidad contractual del Estado: ¿Una responsabilidad sin imputación? Revista de Derecho Privado 14 (1). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4175/417537590006.pdf>
58. Jara Gordillo, Z.M. & Mejía Parrado, J.A. (2017). El contrato de parqueadero como contrato atípico en el ordenamiento jurídico colombiano (Tesis de Grado, Universidad Santo Tomás). Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12393/2017zulmajara.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
59. Margaux, Y & Castro, J (2007) Diálogos de saberes. Diversas formas de la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa, 26 (1) [pp. 145-

162]. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2076/1584>

60. Martínez Rodríguez, J. (2011). Revista Silogismo. Métodos de Investigación cualitativa. Vol. 8 [pp. 1-34]. Recuperado de <http://www.cide.edu.co/doc/investigacion/3.%20metodos%20de%20investigacion.pdf>

61. Moure Vieco, C (2005). Breve aproximación a los contratos reales en Colombia. (Tesis de Grado, Universidad de los Andes). Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/22334/u263314.pdf?sequence=1>

62. Muñoz Villamizar, J.E. (2017). Títulos jurídicos de imputación en la responsabilidad extracontractual del estado por privación injusta de la libertad. Universidad Libre Sede Cúcuta. Recuperado de <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/view/173/0>

63. Navarrete Cardona, S (junio 9 de 2014) El Estado tiene la obligación de garantizar una movilidad digna y segura. El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-estado-tiene-la-obligacion-de-garantizar-una-movilidad-digna-y-segura/>

64. Palau, A.M. (2009) Causales de exoneración de responsabilidad extracontractual en accidente de tránsito. Revisión Jurisprudencial del Consejo de Estado t la Corte Suprema de Justicia 2000-2009. (Tesis de Grado, Universidad de los Andes). Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/14484/u419522.pdf?sequence=1>

65. Pastrana, V (2018). Revista Vis Iuris. Análisis del nexo causal en la responsabilidad extracontractual del Estado 5 (0) [pp.63-86]. Recuperado de <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1163+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
66. Patiño, H (2008) Revista de derecho privado. Responsabilidad extracontractual y causales de exoneración, 20 (1) [pp. 373-398]. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/download/2898/2539/+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co>
67. Presidencia de la República (septiembre 20 de 1971) Por el cual se dictan disposiciones sobre control de precios (Decreto 1855 de 1971) D.O. 33.441
68. Presidencia de la República (mayo 26 de 2015) por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. (Decreto 1079 de 2015). D.O. 49.523
69. Pineda, M (2016) Aproximación Jurídica al Contrato de Zonas de Estacionamiento Regulado. Universidad Pontificia Bolivariana.
70. Procuraduría General de la Nación (agosto 12 de 2013). Contrato 179-084 de 2013. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/contratacion/846/CD179\\_084\\_2013\\_contrato.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/contratacion/846/CD179_084_2013_contrato.pdf)
71. RCN Radio (abril 1 de 2013) Desde hoy Envigado contará con Zonas de Estacionamiento Regulado. Recuperado de

<https://www.rcnradio.com/colombia/desde-hoy-envigado-contara-con-zonas-de-estacionamiento-regulado-57559>

72. Rico Puerta, L.A. (2007) Responsabilidad por la actividad contractual estatal derivada de la no adjudicación de un contrato o de su adjudicación indebida. Evolución jurisprudencial. Revista Opinión jurídica 6 (11). Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-25302007000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302007000100007)
73. Robredo, J. (2015). Presentan demanda contra la empresa de parquímetros Estacionar S. A. Disponible en: <https://www.elciudadano.com/regiones/presentan-demanda-contra-la-empresa-de-parquímetros-estacionar-s-a/11/13/>.
74. Rodríguez, M (2016). Concepto y alcance de la responsabilidad objetiva. Revista de derecho privado- Universidad de los Andes 56 (1). DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.56.2016.09>
75. Secretaría de Movilidad del municipio de Medellín (2013). Resolución 471 del 27 de junio de 2013 “por medio de la cual se establecen los requisitos y criterios para otorgar permisos a los residentes de las zonas de estacionamiento regulado en la ciudad de Medellín. Medellín: Secretaría Movilidad.
76. Secretaría de Movilidad del municipio de Medellín (2018a). Resolución 201850069712 del 28 de septiembre de 2018 “por medio de cual se fijan las tarifas para la implementación de unas nuevas ZER y se unifican las condiciones de operación de las Zonas de Estacionamiento Regulado”

77. Secretaría de Movilidad del municipio de Medellín (2018b). Resolución 201850021219 del 6 de marzo de 2018 “por medio de la cual se especifican y actualizan las condiciones de operación y tarifas de 2018 en las zonas de estacionamiento regulado”. Medellín: Secretaria movilidad.
78. Superintendencia de Industria y Comercio (agosto 11 de 2009) Concepto 067314 de 2009
79. Terminales Medellín (2019). ¿Quiénes somos? Disponible en: <http://www.terminalesmedellin.com/terminales/informacion-corporativa/>.
80. Tejada González, M.C. (2017) *Revista Jurídica Piélagus*, Responsabilidad objetiva y subjetiva del Estado por privación injusta de la libertad, 16 (1) [pp.89-99]. Recuperado de <https://journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/view/1447/2649>
81. Universidad de los Andes (2006) Derecho de las obligaciones. Recuperado de <https://hipertexto-obligaciones.uniandes.edu.co/doku.php>
82. Universidad de Jaén (S.F.) Metodología Cualitativa. Recuperado de [http://www.ujaen.es/investiga/tics\\_tfg/enfo\\_cuali.html](http://www.ujaen.es/investiga/tics_tfg/enfo_cuali.html)
83. Velásquez, Carmen (2015); Espacio Público y Movilidad Urbana, sistemas integrados de transporte masivo; Universito de Barcelona, 2015. Recuperado de [http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/319707/01.CVVM\\_1de5.pdf?sequence=1](http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/319707/01.CVVM_1de5.pdf?sequence=1)