

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**TRASLADO CONTESTACIÓN - EXCEPCIONES**  
(Artículo 175 CPACA)

**SIGCMA**

424

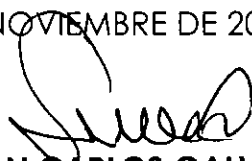
Cartagena, 7 de noviembre de 2019

HORA: 08:00 A. M.

<b>Medio de Control</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>Radicado</b>	1300123330002016-00928-00
<b>Demandante</b>	CASTELLANOS GARCIA – TRANSPORTES ETUL Y CIA S..C.A.
<b>Demandado</b>	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
<b>Magistrado Ponente</b>	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

EN LA FECHA SE CORRE TRASLADO POR EL TÉRMINO LEGAL DE **TRES (3) DÍAS** A LA PARTE DEMANDANTE DE LA CONTESTACIÓN DE LA REFORMA DE LA DEMANDA Y DE LAS EXCEPCIONES FORMULADAS EN EL ESCRITO PRESENTADO EL DÍA 5 DE NOVIEMBRE DE 2019, POR EL SEÑOR APODERADO DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, VISIBLES A FOLIOS 411-423 DEL EXPEDIENTE.

EMPIEZA EL TRASLADO: 8 DE NOVIEMBRE DE 2019, A LAS 8:00 A.M.



**JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS**  
**SECRETARIO GENERAL**

VENCE EL TRASLADO: 13 DE NOVIEMBRE DE 2019, A LAS 5:00 P.M.

**JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS**  
**SECRETARIO GENERAL**

*Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso*  
*E-Mail: [stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)*  
*Teléfono: 6642718*



411

Cartagena de Indias, Noviembre de 2019

Señores Magistrados  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BO**  
**M.P. Claudia Patricia Peñuela Arce**  
Ciudad

**REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO**  
**DEMANDANTE: CASTELLANOS GARCIA HERRERATRANSPORTES ETUL S.A.S.**  
**DEMANDADO: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**  
**RADICADO: 13-001-23-33-000-2016-00928-00**

**ASUNTO: CONTESTACION REFORMA DE LA DEMANDA**

Respetados Señores Magistrados:

**ALVARO JAVIER BENAVIDES CASSIANI**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Cartagena de Indias, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.169.292 de Cartagena, abogado con tarjeta profesional No. 267.442 del C.S. de la J., en ejercicio del poder especial otorgado por el doctor **JORGE CAMILO CARRILLO PADRON**, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en cumplimiento de las facultades a ella conferidas por el Decreto Distrital No. 0228 de 2009, calidad y facultades que acredito con los documentos que adjunté dentro del proceso, concurro a su Despacho en representación del **DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS** (en adelante en el presente memorial EL DISTRITO), teniendo en cuenta la admisión y traslado de la reforma de la demanda, notificado mediante estado electrónico de fecha 11 de Octubre de 2019, encontrándome dentro del término de 15 días fijados para esta actuación, procedo a contestarla en los siguientes términos:

**1. RESPUESTA A LOS HECHOS DE LA DEMANDA REFORMADA:**

- 1.1. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias otorgó habilitación a la demandante. El alcance, fines y término se encuentran establecidos en el respectivo acto, al cual me remito. En todo caso, conforme lo dispone el artículo 18 de la Ley 336 de 1996, el acto administrativo de revocación es por naturaleza jurídica revocable, es decir no constituye un derecho indefinido o a perpetuidad, existiendo siempre la potestad estatal para su revocatoria.
- 1.2. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural mediante el Decreto No. 545 de 1986 adjudicó rutas y asignó capacidades. El alcance, términos y capacidades mínimas y máximas están determinadas en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual, reitero, me

remito en su contenido específico. Se aclara que este acto administrativo ha sido materia de modificaciones.

412

- 1.3. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural mediante el Decreto No. 243 de 1987 adjudicó rutas y asignó capacidades. El alcance, términos y capacidades mínimas y máximas están determinadas en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual, reitero, me remito en su contenido específico. Se aclara que este acto administrativo ha sido materia de modificaciones.
- 1.4. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural expidió el Decreto No. 383 de 1989. El alcance y términos están determinados en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual, reitero, me remito en su contenido específico.
- 1.5. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural mediante el Decreto No. 426 de 1989 adjudicó rutas y asignó capacidades. El alcance, términos y capacidades mínimas y máximas están determinadas en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual, reitero, me remito en su contenido específico. Se aclara que este acto administrativo ha sido materia de modificaciones.
- 1.6. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural mediante la Resolución No. 1119 de 1989 adjudicó rutas y asignó capacidades. El alcance, términos y capacidades mínimas y máximas están determinadas en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual, reitero, me remito en su contenido específico. Se aclara que este acto administrativo ha sido materia de modificaciones.
- 1.7. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural expidió el Decreto No. 683 de 1990 que creó rutas y asignó capacidades. El alcance, términos y capacidades mínimas y máximas están determinadas en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual, reitero, me remito en su contenido específico. Se aclara que este acto administrativo ha sido materia de modificaciones.
- 1.8. Es cierto que la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural expidió la Resolución No. 2286 de 1991 que creó rutas y asignó capacidades. El alcance, términos y capacidades mínimas y máximas están determinadas en dicho acto administrativo a cuyo tenor literal me remito. Lo descrito en este hecho son citas de la demanda respecto al acto administrativo, al cual,

gr

reitero, me remito en su contenido específico. Se aclara que este acto administrativo ha sido materia de modificaciones.

413

- 1.9. Suprimida.
- 1.10. Suprimida.
- 1.11. Es una descripción de una política pública nacional orientada a la satisfacción del derecho al transporte en las urbes colombianas y de establecer condiciones aptas para cubrir los requerimientos del servicio público de transporte, siendo la mejoría del mismo el objetivo de la misma.
- 1.12. No es cierto. La transformación en los sistemas de transporte masivo en las ciudades colombianas y en particular en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias busca la satisfacción de intereses generales. No son ciertas y se rechazan por falsas, las apreciaciones de este hecho respecto a motivaciones inexistentes de causar perjuicio al demandante, el cual conforme a la normatividad de transporte no tiene derechos eternos e inmodificables, sino habilitaciones que son por naturaleza jurídica revocables.
- 1.13. Es cierta la expedición y existencia jurídica del Decreto No. 0859 de 2015. Respecto a lo demás de este hecho son citas parciales del acto administrativo, y sobre tales me remito al contenido literal del mismo.
- 1.14. Es cierta la interposición del recurso en vía gubernativa y es cierta la expedición de Decreto No. 0099 del 22 de enero de 2016, por el cual se resolvió el mismo confirmando el acto recurrido.
- 1.15. No es cierto que se haya sacado de circulación las rutas con perjuicio del demandante, por el contrario, lo cierto es que mediante un acto administrativo, Decreto No. 0859 de 2015 confirmado al interponerse recursos, expedidos de conformidad con el marco normativo vigente se revocaron actos administrativos que otorgaban habilitación, permiso y adjudicación de rutas urbanas a la demandante, para la prestación del servicio público colectivo.
- 1.16. Es cierta la implementación del Sistema de Transporte Masivo en la Ciudad de Cartagena de Indias, el cual ha entrado a operar de manera gradual.
- 1.17. No es cierto. Los actos administrativos demandados no causan daños ni perjuicios a la demandante. La sociedad demandante puede válidamente seguir ejerciendo actos de comercio en el ámbito de su objeto social.
- 1.18. No es cierto que con los actos administrativos demandados se causen daño o perjuicio económico a la demandante. La sociedad demandante puede válidamente seguir ejerciendo actos de comercio en el ámbito de su objeto social. .
- 1.19. No es cierto. El Distrito de Cartagena no ha ocasionado perjuicios materiales ni mucho menos morales –cuyo título en una persona jurídica no

40

es procedente- a la demandante. Además contiene afirmaciones subjetivas que no son hechos.

414

- 1.20 No me consta. esta declaración. En el expediente administrativo que reposa en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte consta una constancia de ejecutoria.
- 1.21 Según lo manifestado en este hecho se está haciendo un cambio total de la parte demandante inicial. Ya no estamos frente a la misma parte demandante que inició la demanda.
- 1.22 Me atengo a lo que se demuestre dentro del proceso.
- 1.23 Me atengo a lo que se demuestre dentro del proceso.
- 1.24 Me atengo a lo que se demuestre dentro del proceso.

## 2. RESPUESTA A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda y su reforma, por carecer de fundamento fáctico y jurídico para reclamarlas del Distrito.

De manera particular me remito a cada una de ellas en especial:

A la 2.1. Me opongo. Los decretos distritales números 0859 de 2015 y 0099 de 2016 se encuentran conformes con la normatividad superior que los rige.

A la 2.2. Fue suprimida en la reforma de la demanda.

A las 2.3 y 2.4. Me opongo. El Distrito de Cartagena no ha ocasionado perjuicios materiales ni mucho menos morales –cuyo título en una persona jurídica no es procedente- a la demandante.

A la 2.5. Me opongo.

## 3. Respecto a la estimación razonada de las pretensiones:

Me opongo a los criterios aquí consignados. En efecto, la hipotética pérdida de valor de la compañía no puede imputarse a la responsabilidad del Distrito de Cartagena teniendo en cuenta que los permisos, habilitaciones y concesiones en materia de transporte público no son perpetuas, y ellas pueden ser revocadas, como en este caso sucedió, siendo entonces de la naturaleza jurídica de la actividad de este objeto social de la demandante su carácter de revocable, lo cual determina cualquier ponderación sobre la valoración de la compañía; máxime si se considera que con ello se atendió la eficiencia y mejoramiento del servicio público de pasajeros en el territorio distrital; igualmente, la entrada en funcionamiento del sistema de transporte masivo en Cartagena de Indias fue producto de un proyecto que ha exigido una implementación de años, lo cual permitía –en gracia de

Eu

discusión- que ella se adaptara al cambio en las condiciones de sus mercados empresariales, no siendo imputable sino a ella misma su omisión en adaptarse a las nuevas realidades. De otra parte, debe tenerse en cuenta que la demandante no es propietaria de los vehículos de transporte sino que a ella se vinculan los propietarios de los mismos, no estando demostrado de ninguna manera la cuantía exorbitante establecida aquí; como tampoco lo están el número de vehículos que tenía efectivamente operando en cada ruta al momento de expedirse los actos administrativos demandados, dando como un supuesto que tenía en operación el máximo de los vehículos autorizados para cada ruta.

415

#### 4. FUNDAMENTOS FACTICOS Y JURIDICOS

El sistema normativo colombiano consagra la protección de los derechos de los asociados y de la prestación de servicios públicos en condiciones de seguridad, eficiencia y continuidad, siendo en estas materias, los particulares que colaboren en su prestación, sujetos de reglas de derecho público de imperativo cumplimiento.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste debe asegurar la eficiencia de su prestación a todos los habitantes; y si bien prevé que pueden ser prestados tanto por el Estado como por particulares, en todo caso, es potestad estatal la de regular, controlar y vigilar estos servicios.

En materia de transporte, en especial del transporte urbano de pasajeros, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 así como el decreto 170 de 2001 –compilado en el Decreto 1079 de 2015- consagran normas superiores de imperativo cumplimiento en las cuales se ha basado el Distrito de Cartagena para la expedición de los Decretos Nos. 856 de 2015 y 0101 de 2016.

Así, el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 establece que los actos administrativos de habilitación y de permisos en el servicio público de transporte, tienen la condición de revocabilidad. Tal condición ha sido reiterada en el Decreto 170 de 2001 –hoy compilado-.

De conformidad con estas normas especiales del servicio público de transporte, la expedición de actos de revocatoria o de modificación no requieren de la autorización del particular, lo cual hace inaplicable la norma supletoria prevista en la Ley 1437 de 2011, (lo cual enerva la argumentación de la demanda en este sentido y deja sin fundamento su ataque de presunta vulneración del derecho al debido proceso). Sobre el particular, la Corte Constitucional en su Sentencia C-043 de 1998 MP. Dr. Vladimiro Naranjo Meza definió:

*“(...) Así entonces, tratándose del servicio público de transporte, en el que se encuentran comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público, la autorización inicial de los organismos estatales de control no puede ser inmodificable. En este caso, sin perjuicio del poder de revocación que le asiste (art. 18 de la ley 336/96), el Estado se encuentra más que facultado, obligado a*

fu

actualizar, cuando las circunstancias así lo exijan, las condiciones de operación del servicio (...)

416

*“Con base en lo expuesto, no puede considerarse que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte genere derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, entendiendo como tales –lo ha dicho la Corte- aquellos que “se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona”. Se trata simplemente de derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven del a regulación legal y reglamentaria, que busca en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad, ello, como ya se ha explicado, encuentra respaldo constitucional en los principios fundantes y fines esenciales del Estado, como lo son la prevalencia del interés general y el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 1º, 2º y 366 CP.)*

Ahora bien, mediante el documento CONPES 3167 del 23 de mayo de 2002 se estableció una política nacional orientada a mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. En el año siguiente a través del CONPES 3260 del 15 de diciembre de 2003, se aprobó la política pública nacional de impulsar la implantación de los sistemas integrados de transporte masivo SITM en varias ciudades del país, como lo es Cartagena de Indias, fortaleciendo su capacidad de planeación y gestión del tráfico y del transporte.

Con estos fundamentos constitucionales, legales, jurisprudenciales y de política pública nacional, y lo dispuesto en las leyes 86 de 1989, 310 de 1996 y el Decreto 3109 de 1997, en Cartagena de Indias, el Honorable Concejo Distrital mediante el Acuerdo No. 004 de 2003 concedió autorización al Alcalde Mayor para crear una empresa encargada de desarrollar el sistema integrado de servicio público urbano y de transporte masivo multimodal, con el objeto de gestionar, organizar y planificar el sistema de transporte de pasajeros en el Distrito.

Luego, en el Documento CONPES 3516 de 2008, que hacía seguimiento al CONPES 3256 DE 2004, se determinó que Transcribe S.A. adelantaría la estructuración de la operación del sistema integrado de transporte masivo, lo cual implica que este sistema cubre el 100% de la demanda de pasajeros del servicio público colectivo. (Esto significa que desde el año 2004 se conocía de manera pública la estructura del sistema en la ciudad de Cartagena de Indias, lo cual implica a revocatoria de autorizaciones de habilitación, permisos y adjudicaciones de ruta a empresas de transporte público colectivo –como lo es la demandante-). Quiere decir, además, que los actos demandados son el resultado y la aplicación de los actos administrativos generales que lo fundamentan, en virtud de los cuales en la ciudad de Cartagena de Indias la implementación del SITM por parte de la política pública nacional no contempló un sistema estratégico de transporte público – en el cual confluye la reorganización del transporte colectivo- sino un sistema que implica la exclusión del transporte público colectivo de la prestación del servicio. Así las cosas, los actos demandados cumplen los mandatos normativos superiores que se encuentran obligados a atender; siendo por tanto un imposible jurídico que se expidieran actos que mantuvieran las habilitaciones o permisos cuando tal cosa viene prohibida. Debe anotarse, además, que esta decisión

fu

obedeció a la valoración técnica de la ciudad, la cual determinó que no era posible que en ella coexistieran los dos sistemas por la necesidad de garantizar su sostenibilidad.

417

Todo lo anterior demuestra que la fundamentación de las decisiones contenidas en los actos demandados es dar viabilidad al funcionamiento del SITM en la ciudad, lo cual exigía adoptar las medidas que en estos decretos se contienen, los cuales persiguen el mejoramiento y eficiencia del servicio del transporte, la calidad de vida, la productividad colectiva, todo para beneficio general y colectivo, el cual prima sobre los intereses particulares, y de manera específica los del demandante. En este sentido se tienen los postulados de los CONPES 3167 de 2002 y 3260 de 2003. Todo lo cual enerva los ataques que se hacen a los actos demandados.

Pero también omite indicar la demanda, que la implementación del SITM contempla el pago por la desvinculación de los vehículos que se encuentran incluidos en el censo elaborado por el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena (adoptado mediante Decreto 1252 de 2011), y que se desplaza para dar paso al SITM, lo que es importante de considerar atendiendo que si los vehículos han salido del parque automotor la empresa demandante no tiene propietarios a los cuales pudiera pretender señalar que iría a cobrar derechos por su afiliación a determinadas rutas.

De otra parte, no se ha vulnerado de manera alguna la confianza legítima del demandante, y en ello es pertinente atender lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia C-242/09 MP. Dr. Mauricio González, por cuanto no se está en presencia de los elementos estructurantes de esta figura teniendo en cuenta que en este caso se trata del ejercicio de derechos conferidos por actos administrativos expedidos en el marco imperativo de la regulación del transporte público de pasajeros, que son revocables, como en el presente caso sucedió a través de los decretos que son demandados, que a su vez se basaron en los postulados superiores de orden público para garantizar la mejoría del servicio en Cartagena de Indias.

Adicionalmente se tiene que mediante sentencia del Consejo de Estado, en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, MP. Dr. Rafael Ostau de Lafont Pianeta del 26 de abril de 2007, en el radicado 25000232400020030083402, al pronunciarse sobre actos administrativos expedidos en Bogotá por la implementación de Transmilenio, trae razones que fundamentan la legalidad de los actos demandados:

*“En relación con el desconocimiento de los permisos otorgados de manera indefinida, por la revocación de rutas debido a la entrada en vigencia de Transmilenio, se pone de presente que aunque hubiesen sido otorgados de manera indefinida, quedó claro que los permisos para la prestación del servicio público de pasajeros, como cualquier otro permiso, está sujeto a que se preservan las condiciones y circunstancias de hecho y de derecho que le sirven de fundamento, de las cuales son determinantes en materia de servicio público de transporte de pasajeros las necesidades de movilización y la demanda en razón de las cuales fueron otorgados, tanto que de no existir esas necesidades no hay lugar a otorgar permiso alguno para ese servicio (...)*

dr



418

*“Se trata, entonces, de actos administrativos que están sujetos a normas de orden público y, por lo mismo, a la prevalencia del interés general sobre el particular, de allí que se tenga reiterado por el Ordenamiento Jurídico, la Jurisprudencia y la*

*Doctrina, tanto interno como comparado, que esos actos no confieren derechos adquiridos o perpetuos, sino provisionales o precarios, iuris tantum, en la medida en que pueden modificarse o extinguirse cuando cambia la regulación en que se fundamentan, la que de suyo está aparejada con las circunstancias de hecho que regulan, que de ordinario son cambiantes, pues usualmente pertenecen a los campos económicos, sociales, ecológicos y similares, como ocurre justamente con el servicio público de transporte.”*

*(...)*

*“Ahora bien, si el uso o explotación de esas rutas están autorizadas mediante actos administrativos contentivos de permisos o adjudicación de rutas, que por cierto obedecen a que en ellas existían demandas insatisfechas de ese servicio, de suyo las circunstancias sobrevinientes surgidas de la entrada en funcionamiento de un sistema de transporte masivo afecta tales actos administrativos en cuanto a sus razones de hecho y de derecho, ya que resultan ser incompatibles con las nuevas circunstancias jurídicas, caracterizadas por la preferencia para el sistema masivo de transporte, y con las circunstancias fácticas, ya que su demanda pasa a ser cubierta o atendida por este sistema.*

*“Significa lo anterior que la pérdida de vigencia de esos permisos no obedece al decreto acusado sino que se desprende de la ley y de la ocurrencia de los supuestos de hecho correspondientes, que en concreto consisten en que las rutas del servicio público urbano de pasajeros entren a ser atendidas por medios masivos de transporte, en cuanto la ley le da a estos preferencia sobre los demás (...)”*

En consideración a lo expuesto, a la naturaleza jurídica de la actividad desarrollada por el demandante y a la naturaleza de las habilitaciones, las cuales no eran perpetuas ni constituían derechos adquiridos, mal puede fundarse la responsabilidad del Distrito por un daño especial, teniendo en cuenta que el mismo exige que se rompa el equilibrio frente a las cargas públicas, pero en este caso es la naturaleza intrínseca de la actividad y de la habilitación la que contempla en su esencia una condición de revocabilidad que es conocida por el actor como un agente económico en este campo del transporte, y esto pesa sobre la totalidad de los titulares de estas habilitaciones, por lo que no se estructura de ninguna manera una situación de mayores cargas por la actividad estatal.

Así mismo, la estructura de las compensaciones que se han desarrollado durante la implementación de los STPM en el país y en particular en Cartagena de Indias se basan en la naturaleza de cada uno de los actores; y como se ha dicho las habilitaciones de las cuales era titular el demandante son por esencia revocables y no confieren derechos adquiridos. Mal puede entonces, y carece de fundamento no solo de legalidad sino también del valor supremo de la justicia, pretenderse unas indemnizaciones exorbitantes para un Distrito de una ciudad con grandes necesidades sociales y niveles altos de pobreza, sobre los fundamentos

fu

hipotéticos e irreales de la supervivencia de una forma empresarial que es transformada por fuerza de la realidad y que no se ha adaptado por falta de visión de sus gestores.

419

## **5. EXCEPCIONES**

Propongo como medios exceptivos los siguientes en armonía con lo expuesto en los demás apartes de la presente contestación de demanda:

### **1. FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA**

En consideración a que TRANSCARIBE S.A. es la persona jurídica que en el territorio distrital gestiona el sistema de transporte masivo de la ciudad de Cartagena de Indias, y los efectos de este proceso tienen incidencia directa en el mismo, en cuanto tocan con los fundamentos mismos de su estructura, como lo es la cancelación de rutas urbanas a medida que se ponga en operación el Plan de Implementación del Sistema de Transporte Masivo, se hacía necesario desde la demanda que se vinculara a esta entidad como directa interesada en los resultados del proceso.

### **2. FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA**

En consideración a que ya no estamos frente a la misma persona jurídica en la cual recaen los actos administrativos demandados, la demandante cambió su razón social y es totalmente diferente a la que inició la demanda. La legitimación en la causa por activa hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona que ostenta la titularidad de la relación jurídica material es a quien habilita la ley para actuar procesalmente. Y en este caso en concreto quien ostentaba la titularidad de la relación Jurídica era Castellanos García – Transporte Etul y Cia S.C.A. tal como lo demuestran los actos administrativos demandados y no Castellanos García Herrera – Transporte Etul S.A.S. por tal razón consideramos que no estamos frente a la misma empresa que obtuvo la habilitación para la prestación de un servicio público de transporte terrestre automotor y por ende debe prosperar esta excepción.

### **3. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LOS ACTOS DEMANDADOS**

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste debe asegurar la eficiencia de su prestación a todos los habitantes; y si bien prevé que pueden ser prestados tanto por el Estado como por particulares, en todo caso, es potestad estatal la de regular, controlar y vigilar estos servicios.

En materia de transporte, en especial del transporte urbano de pasajeros, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 así como el decreto 170 de 2001 –compilado en el Decreto 1079 de 2015- consagran normas superiores de imperativo

con

cumplimiento en las cuales se ha basado el Distrito de Cartagena para la expedición de los Decretos Nos. 0859 de 2015 y 0099 de 2016.

420

Así, el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 establece que los actos administrativos de habilitación y de permisos en el servicio público de transporte, tienen la condición de revocabilidad. Tal condición ha sido reiterada en el Decreto 170 de 2001 –hoy compilado-.

De conformidad con estas normas especiales del servicio público de transporte, la expedición de actos de revocatoria o de modificación no requieren de la autorización del particular, lo cual hace inaplicable la norma supletoria prevista en la Ley 1437 de 2011, (lo cual enerva la argumentación de la demanda en este sentido y deja sin fundamento su ataque de presunta vulneración del derecho al debido proceso).

Ahora bien, mediante el documento CONPES 3167 del 23 de mayo de 2002 se estableció una política nacional orientada a mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. En el año siguiente a través del CONPES 3260 del 15 de diciembre de 2003, se aprobó la política pública nacional de impulsar la implantación de los sistemas integrados de transporte masivo SITM en varias ciudades del país, como lo es Cartagena de Indias, fortaleciendo su capacidad de planeación y gestión del tráfico y del transporte.

Con estos fundamentos constitucionales, legales, jurisprudenciales y de política pública nacional, y lo dispuesto en las leyes 86 de 1989, 310 de 1996 y el Decreto 3109 de 1997, en Cartagena de Indias, el Honorable Concejo Distrital mediante el Acuerdo No. 004 de 2003 concedió autorización al Alcalde Mayor para crear una empresa encargada de desarrollar el sistema integrado de servicio público urbano y de transporte masivo multimodal, con el objeto de gestionar, organizar y planificar el sistema de transporte de pasajeros en el Distrito.

Luego, en el Documento CONPES 3516 de 2008, que hacía seguimiento al CONPES 3256 DE 2004, se determinó que Transcaribe S.A. adelantaría la estructuración de la operación del sistema integrado de transporte masivo, lo cual implica que este sistema cubre el 100% de la demanda de pasajeros del servicio público colectivo. (Esto significa que desde el año 2004 se conocía de manera pública la estructura del sistema en la ciudad de Cartagena de Indias, lo cual implica a revocatoria de autorizaciones de habilitación, permisos y adjudicaciones de ruta a empresas de transporte público colectivo –como lo es la demandante-). Quiere decir, además, que los actos demandados son el resultado y la aplicación de los actos administrativos generales que lo fundamentan, en virtud de los cuales en la ciudad de Cartagena de Indias la implementación del SITM por parte de la política pública nacional no contempló un sistema estratégico de transporte público – en el cual confluye la reorganización del transporte colectivo- sino un sistema que implica la exclusión del transporte público colectivo de la prestación del servicio. Así las cosas, los actos demandados cumplen los mandatos normativos superiores que se encuentran obligados a atender; siendo por tanto un imposible jurídico que se expidieran actos que mantuvieran las habilitaciones o permisos cuando tal cosa viene prohibida. Debe anotarse, además, que esta decisión obedeció a la valoración técnica de la ciudad, la cual determinó que no era posible

for

que en ella coexistieran los dos sistemas por la necesidad de garantizar su sostenibilidad.

421

Todo lo anterior demuestra que la fundamentación de las decisiones contenidas en los actos demandados es dar viabilidad al funcionamiento del SITM en la ciudad, lo cual exigía adoptar las medidas que en estos decretos se contienen, los cuales persiguen el mejoramiento y eficiencia del servicio del transporte, la calidad de vida, la productividad colectiva, todo para beneficio general y colectivo, el cual prima sobre los intereses particulares, y de manera específica los del demandante. En este sentido se tienen los postulados de los CONPES 3167 de 2002 y 3260 de 2003. Todo lo cual enerva los ataques que se hacen a los actos demandados.

#### **4. CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL**

Con base en las razones que vienen expuestas en la excepción anterior, se demuestra que el Distrito de Cartagena de Indias ha actuado en la expedición de los actos demandados en cumplimiento de deberes constitucionales y legales en materia del servicio público de transporte de pasajeros en la ciudad. En efecto, la decisión de la transformación del sistema de transporte de la ciudad de Cartagena de Indias se fundamenta en lo dispuesto en la Constitución Política, en especial en su artículo 365. Lo dispuesto en las leyes 86 de 1989, 310 de 1996, 105 de 1993, 336 de 1996, el Decreto 170 de 2001 –hoy compilado en el Decreto 1079 de 2015 y el decreto 3109 de 1997. También en lo ordenado en los documentos CONPES 3167 de 2002, 3260 de 2003, 3256 de 2004 y 3516 de 2008.

#### **5. INEXISTENCIA DE DAÑOS**

No puede imputarse al Distrito con la expedición de los actos demandados, la causación de daños al demandante, en consideración a que los mismos son constitucionales y legales y con su expedición no se causó daño alguno al demandante, el cual tenía títulos habilitadores en materia de transporte público los cuales son por su esencia revocables y por lo tanto no dan lugar a que se pueda predicar de tal revocación la existencia de daños, máxime como en este caso cuando se fundan en sólidas y objetivas razones del servicio público del transporte en la ciudad de Cartagena de Indias, se basan en estudios realizados por el Gobierno Nacional que fundamentaron los CONPES 3167 de 2002, 3260 de 2003, 3256 de 2004 y 3516 de 2008. A su vez estos instrumentos normativos de política económica se fundamentan en las disposiciones constitucionales y legales que regulan el transporte público de pasajeros en el país.

Tampoco se está en presencia de un daño dada la naturaleza de las habilitaciones de las que fue titular el demandante, que no confieren derechos adquiridos y que son revocables, lo cual siempre fue conocido por el actor debido a que es de la naturaleza jurídica de tales actos. Por demás, debe recordarse que el interés general prima sobre el particular y que le asiste a cada empresario el deber propio de adaptarse a los cambios generados por los avances tecnológicos o por las transformaciones económicas, sociales e infraestructurales.

6

422

## 6. ACTO PROPIO DEL DEMANDANTE

Corresponde al empresario garantizar la supervivencia y adaptabilidad de su unidad de producción a los cambios que se presenten en su entorno de negocios. Aplicado a este caso, sabía el demandante desde la expedición de los documentos CONPES en la década pasada que la implementación del sistema de transporte masivo en la ciudad de Cartagena de Indias implicaba la transformación radical de la manera de gestión de este servicio público por lo que tuvo tiempo más que suficiente para adaptarse a esta nueva realidad, de la cual los decretos demandados son su concreción definitiva en cumplimiento de actos generales anteriores públicos y conocidos. Por tal razón, solo puede imputarse a su responsabilidad cualquier hipotética pérdida del valor de la compañía que deriva de su falta de acción empresarial para ajustarse a una realidad que avizoró y conoció con muchísima antelación, así como la pérdida de ingresos derivados de los mismos eventos.

En Cartagena de Indias la implementación del sistema de transporte masivo por mandato del Gobierno Nacional y determinado por los condicionamientos de los estudios técnicos de la viabilidad del sistema implicaron la decisión de suprimir paulatinamente el sistema de transporte público colectivo de pasajeros, el cual no constituía para el demandante en sus habilitaciones un derecho a perpetuidad e inmutable sino una habilitación sometida a los imperativos superiores de los requerimientos del servicio público, de lo cual es ampliamente conocedor dada su experticia en la materia.

## 7. GENERICA

Ruego a los señores Magistrados declarar cualquier otra excepción que resultare probada en el curso del proceso.

## 6. PETICIONES

Por lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a las pruebas aportadas y las que se practicarán en el curso del proceso, solicito a los señores magistrados que dicten sentencia así:

1. Declare probadas las excepciones perentorias invocadas en esta contestación de demanda, por no asistirle el derecho reclamado por el demandante frente al DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS.
2. En consecuencia, deniegue las pretensiones del demandante en contra de la entidad que represento e imponga condena en costas contra el demandante vencido y en favor de mi mandante.

*fr*

## 7. PRUEBAS

423

### DOCUMENTALES

Solicito se tengan por su valor legal las aportadas con la demanda, las aportadas con la contestación de la demanda inicial y la aportada en la notificación del traslado del Auto que admitió la reforma de la demanda.

### OFICIOS:

Solicito se oficie a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias para que remita con destino al proceso copia de los siguientes actos administrativos:

- Decreto No. 545 de 1986 y sus modificaciones
- Decreto No. 243 de 1987 y sus modificaciones
- Decreto No. 426 y sus modificaciones
- Resolución No. 1119 de 1989
- Resolución No. 2286 de 1991
- Resolución No. 0721 de 1999
- Decreto No. 683 de 1990

Solicito se oficie a TRANSCARIBE S.A. para que remita con destino al proceso copia de:

- Los estudios técnicos de viabilidad del sistema de transporte público masivo en la ciudad de Cartagena de Indias.
- Informe del proceso de compensaciones económicas y su ejecución a los actores del transporte por la operación del sistema.


## 8. LUGAR PARA NOTIFICACIONES

EL DISTRITO, su representante legal y el suscrito recibirán notificaciones en buzón electrónico de la entidad y en la siguiente dirección:

ALCALDIA DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS  
OFICINA ASESORA JURIDICA  
PLAZA DE LA ADUANA  
CARTAGENA DE INDIAS

Email del suscrito: alvarobenavides16@hotmail.com

Con el respeto acostumbrado,

  
\_\_\_\_\_  
**ALVARO BENAVIDES CASSIANI**  
C.C. No. 73.169.292 de Cartagena  
T.P. 267.442 del C.S. de la J.