



Cartagena de Indias D.T. y C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintidós (2022)

## **I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.**

<b>Acción</b>	Cumplimiento
<b>Radicado</b>	13001-33-33-007-2022-00101-01
<b>Demandante</b>	Junta de Acción comunal del Barrio Manga
<b>Demandado</b>	Distrito de Cartagena – D.A.T.T.
<b>Magistrado</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras
<b>Tema</b>	Regulación del servicio de bicitaxi / indebido agotamiento del requisito de constitución en renuncia.

## **II. PRONUNCIAMIENTO.**

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia de 16 de mayo de 2022, mediante la cual el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena accedió a las súplicas de la demanda.

## **III. ANTECEDENTES**

### **3.1. La demanda (archivo No. 1 del expediente digital)**

#### **a). Pretensiones.**

La parte demandante pretende que se ordene dar cumplimiento a la Resolución No. 3256 de 3 de agosto de 2018, *“por la cual se reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna, aprovechando el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.”*

#### **b). Hechos.**

Para sustentar sus pretensiones la accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El Ministerio de Transporte emitió la Resolución No. 3256 de 3 de agosto de 2018, por medio de la cual "se reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna,



aprovechando el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y se dictan otras disposiciones.

El artículo 34 de la Resolución anotada ordenó a las autoridades territoriales adelantar en un tiempo máximo de un año, contado desde la fecha de su publicación, el estudio de estructuración técnica, legal y financiera de que trata el artículo 6 de la misma resolución.

Agregó hasta agosto de 2019 la entidad demandada debía establecer si se justificaba o no en el Distrito de Cartagena y en la isla de Manga la prestación de dicho servicio de transporte. No obstante, dicho estudio no se ha efectuado.

Adujo que han adelantado una serie de acciones tendientes a reglamentar en la isla de manga la actividad de bicitaxismo, como propiciar reunión con el DATT y los vecinos del barrio para analizar propuesta de reglamentación.

Sostuvo que ha insistido a la entidad accionada la reglamentación de dicha actividad sin que a la fecha la haya efectuado.

### **3.2. Contestación (archivo 16 del expediente digital).**

El Distrito de Cartagena solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda, al considerar que de la norma que se pretende hacer cumplir no se desprende la existencia de una prescripción o mandato perentorio, claro y directo a su cargo, que permita ordenar su cumplimiento, pues solo hace referencia al deber de realizar un estudio para determinar la viabilidad de la prestación del servicio de transporte por bicitaxismo.

Sostuvo que dicho artículo es una norma de carácter general, dirigida a las autoridades en general; es decir, no impone una carga obligacional clara y directa para el Distrito de Cartagena, y por ello se debe declarar la improcedencia de la acción de cumplimiento.

### **3.3. Sentencia impugnada (archivo 18 del expediente digital).**

El Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 16 de mayo de 2022, resolvió:

***“PRIMERO:** Declarar el incumplimiento por parte del Distrito de Cartagena y al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT), de la Resolución No. 3256 de 2018 expedida por el Ministerio de Transporte, en lo que respecta a la regularización del servicio de bicitaxi en el Barrio Manga de la ciudad de Cartagena.*



**SEGUNDO:** Para efectos de dar cumplimiento por parte del Distrito de Cartagena y al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DAT), de la Resolución No. 3256 de 2018, se ordena a dichas entidades lo siguiente:

**1.** Realicen un estudio técnico sobre la necesidad y viabilidad de la prestación del servicio de bicitaxi en el Barrio Manga.

**2.** En caso de ser positiva la necesidad y viabilidad de la prestación del servicio; regularicen la prestación del servicio con todas aquellas personas que actualmente vienen prestando el servicio, para lo cual deberán realizar el censo respectivo, y requerirles todos los requisitos exigidos por la Resolución No.3256 de 2018, para la prestación del servicio.

**3.** En caso de ser negativa la necesidad y viabilidad del servicio, se deberán tomar todas las medidas necesarias para evitar la prestación ilegal del servicio, y además se deberá realizar un proceso de reubicación a otras zonas de la ciudad, donde sí sea necesario y viable la prestación del servicio, de todas aquellas personas que actualmente prestan el servicio.

**4.** El Distrito deberá aplicar de forma integral la Resolución No. 3256 de 2018, para efectos de regularizar el servicio de bicitaxis en el Barrio Manga de la ciudad de Cartagena.

**5.** Para la realización de todos estos procedimientos y acciones contempladas en los puntos anteriores, el Distrito de Cartagena y al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DAT), contarán con un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, so pena de incurrir en las sanciones establecidas por incumplimiento a una orden judicial.

**Tercero.** Conforme lo anterior, y para los fines pertinentes, se solicita a los sujetos procesales que todas las actuaciones se adelanten por medios electrónicos, dejando disponibles la utilización del correo electrónico de esta unidad judicial para efectos, el email es [admin07cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin07cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co)".

Para sustentar sus decisiones el Juez adujo, en resumen, que la prestación del servicio de bicitaxi en la isla de Manga de Cartagena es un hecho notorio, y el Distrito de Cartagena no demostró que hubiera adelantado actuaciones para regularizar dicho servicio en ese Barrio, en aplicación de la Resolución No. 3256 de 2018.

El artículo 7 de la Resolución No.3256 de 2018 señala que serán competentes para autorizar la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido: **1.** En la jurisdicción distrital y municipal los alcaldes municipales o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. **2.** En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley la autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

Por otra parte, de conformidad con las Leyes 136/94, modificada por las Leyes 1551/12 y 1310/09, y el artículo 315 constitucional, corresponde al Distrito de



Cartagena autorizar o no la prestación del servicio de Bicitaxis en su jurisdicción, y por ende debe adelantar todos los estudios necesarios para determinar si en el Barrio de Manga es técnicamente viable su prestación, así como la de adelantar todo el proceso de organización y regularización de quienes estén dispuestos a prestar el servicio o de quienes lo vienen prestando de manera irregular; o tomar todas las medidas necesarias para evitar la prestación del servicio de manera ilegal en dicho Barrio Manga, sin desconocer la confianza legítima de quienes lo prestan.

### **3.4. Impugnación (documento 20 del expediente digital).**

La parte accionada impugnó la sentencia de primera instancia alegando, en resumen, que no desconoce las competencias atribuidas por las normas vigentes; es decir, las de autorizar o no la prestación del servicio de bicitaxis en su jurisdicción.

Agregó que el artículo 6 de la Resolución 3256 del 3 de agosto de 2018 establece que para poder implementar el servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, la autoridad de transporte competente deberá realizar un estudio de estructuración técnica, legal y financiera, dentro del cual se enmarcará la prestación del servicio de transporte; pero dicho estudio requiere la determinación de varios aspectos técnicos como: **(i)** establecer el esquema operacional, las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se deberá prestar el servicio, **(ii)** definir las condiciones tarifarias del servicio, teniendo en cuenta en el tipo y niveles de servicios, **(iii)** especificar las condiciones de infraestructura para la operación, entre ellas las áreas de parqueo para los vehículos.

Adujo que para realizar el estudio, y poder determinar los aspectos técnicos señalados es necesario que el Ministerio de Transporte efectúe la homologación señalada en el artículo 23 Resolución 3256 del 3 de agosto de 2018, expidiendo el reglamento en el cual se establezcan las características y especificaciones técnicas, que deban cumplir los triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido; y hasta tanto ello no ocurra, no se podrá determinar en dicho estudio, entre otros, el número de pasajeros que pueden transportar un triciclo, establecer tarifas, lugares o tipos de parqueaderos, aspectos que obligatoriamente deben estar contenidos en el estudio.

El juez A-quo no analizó si el barrio manga se encuentra o no dentro de las zonas determinadas en el artículo 5 de la Resolución 3256 del 3 de agosto de 2018, que establece el radio de acción para la prestación del servicio público, y concluyó



que de conformidad con dicha norma en Manga no se debe reglamentar la prestación de dicho servicio público, porque no se enmarca en zonas de primera o última milla, tampoco de tratamiento especial y, además, cuenta con presencia tanto del Sistema de Transporte Masivo de pasajeros (TRANSCARIBE) como del Transporte Público Colectivo –TPC.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **4.1. Competencia.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 393 de 1993 y el 153 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para conocer de la impugnación presentada en contra de la sentencia de primera instancia.

##### **4.2. Problema jurídico.**

Corresponde a la Sala determinar si de conformidad con el artículo 34 de la Resolución No. 3256 de 3 de agosto de 2018, el Distrito de Cartagena debe realizar o no el estudio de estructuración técnica, legal y financiera para implementar el servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido. Previo a ello deberá establecer si la parte accionada cumplió con la obligación de constituir en renuencia a la parte accionada

##### **4.3. Tesis de la Sala.**

La Sala estima que la acción cumplimiento de la referencia no cumple con el requisito de procedibilidad, consistente en la constitución en renuencia de la accionada, en los términos exigidos por la Ley 393/97 y por la jurisprudencia del Consejo de Estado. En consecuencia, se revocará la sentencia apelada y denegarán las pretensiones de la demanda.

##### **4.4. Marco normativo y jurisprudencial.**

###### **4.4.1 Generalidades de la acción de cumplimiento.**

La acción de cumplimiento fue instituida por el constituyente en el artículo 87 de la Carta Política y su desarrollo legal se materializó en la Ley 393 de 1997, cuya finalidad es, hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad



que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

De conformidad con el artículo 8° de la ley ibídem, la acción procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir el inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos y contra los particulares de conformidad con lo consagrado en la misma ley.

#### **4.4.2. Procedencia de la acción de cumplimiento**

La Ley 393 de 1997, ha establecido unos requisitos para que proceda la acción de cumplimiento, los cuales deben ser cumplidos previo el análisis de fondo de la misma, requisitos que a continuación se reseñan.

El artículo 8° ibídem determinó la procedencia de la acción así:

***"ARTICULO 8. PROCEDIBILIDAD.** La acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

*Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que **el accionante** previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.*

*También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho."*

A su vez, en el artículo 9° ídem se reguló la improcedibilidad de la acción de cumplimiento, así:

***"Artículo 9°.- Improcedibilidad.** La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.*

*Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. **(Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998***



Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Subrayado Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.

De conformidad con las normas antes citadas, para que proceda la acción de cumplimiento se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a). Que el accionante haya constituido en renuencia a la entidad demandada y que esta haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.
- b). Que no se demande la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados mediante acción de tutela;
- c). Que no exista otro medio judicial, y;
- d). Que no se trate de perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Sin embargo, se recuerda que existe la posibilidad de estudiar el fondo de la estudiada acción, aun cuando en principio la acción no sea procedente, si se halla plenamente acreditado que se está ante la presencia de un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Sobre este último punto, la jurisprudencia constitucional ha señalado los parámetros para establecer cuándo se está frente a un perjuicio irremediable, saber:

*"Frente a la procedencia excepcional de la acción cuando se está frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable."1*

#### **4.4.3. De la renuencia.**

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad la acción de cumplimiento, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo

<sup>1</sup> Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-531/93, T-458/94, SU-1193/00, T-751/01, T-290/05, T-153/06, T-335/07, T-628/08, T-136/10 de la H. Corte Constitucional.



presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud.

El Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha señalado que “*el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento*”<sup>2</sup>.

La misma Corporación en sentencia del 21 de febrero de 2019, dentro del proceso radicado 25000-23-41-000-2018-01106-01 (ACU), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, señaló como se debe agotar el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, así:

***“La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste<sup>3</sup> y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.***

*Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad, la Sala ha señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”<sup>4</sup>*

Sobre este tema, esta Sección<sup>5</sup> ha dicho que:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

***El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

<sup>2</sup>Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo. Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”<sup>3</sup>. (Negrita fuera de texto)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago.



*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>6</sup> (Negrillas fuera de texto).*

#### **4.4.4. Estudio de fondo del requisito de procedibilidad de constitución en renuencia.**

Tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, la constitución de la renuencia no puede entenderse satisfecha con la presentación de cualquier petición dirigida a la autoridad demandada, dado que es necesario que sea requerido el acatamiento de la norma legal o del acto cuya eficacia material aspira el actor.<sup>7</sup>

En efecto, dicha Corporación ha señalado que la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo debe contener, por lo menos, el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

El demandante afirmó que el Distrito de Cartagena incumplió lo dispuesto en la Resolución No. 3256 de 3 de agosto de 2018, cuyo artículo 34 de ordenó a las autoridades territoriales adelantar en un tiempo máximo de un año, contado desde la fecha de publicación de dicha resolución, el estudio de estructuración técnica, legal y financiera de que trata el artículo 6 ibídem.

La Resolución mencionada *“reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna, aprovechando el uso de tecnologías de la información y las*

<sup>6</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

<sup>7</sup> Ver providencia de trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021) proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro del proceso radicado con el No. 05001-23-33-000-2020-00265-01 (ACU).



comunicaciones, y se dictan otras disposiciones", y su artículo 34 establece lo siguiente:

**“Artículo 34:** De las Sentencias Constitucionales: En cumplimiento de las Sentencias T-442/13 y C-981/10 de la Corte Constitucional, que tutelan el principio de confianza legítima y la necesidad de preservar el interés público, en relación con aquellas personas que, con la anuencia de las autoridades, habían venido desarrollando la prestación del servicio de transporte en vehículos tricimóviles como actividad económica con las que además se garantizan la subsistencia y el mínimo vital, **las autoridades de transporte competentes de la jurisdicción territorial, deberán brindarles a estos administrados el tiempo y medio necesarios, transitorios, para que estos puedan adaptarse a la nueva reglamentación.** En consecuencia, como acciones afirmativas para la garantía de este principio, la autoridad deberá:

1. Adelantar en un tiempo máximo de un (1) año contado desde la fecha de publicación de la presente reglamentación, el estudio de estructuración técnica, legal y financiera de que trata el artículo 6 de esta resolución.

En el entretanto, estas autoridades deberán conceder permiso de prestación del servicio transitorio y establecer condiciones de modo, tiempo y lugar, en que se continuará transitoriamente prestando el servicio, por quienes sean reconocidas por la autoridad local como las que venían prestándolo antes de la expedición de la presente resolución, para la debida preservación a favor de estos del principio de confianza legítima.

En todo caso, la autoridad territorial deberá establecer mecanismos de inspección, vigilancia y control que permitan garantizar la seguridad de los usuarios, especialmente las relacionadas con:

**a.** Las condiciones mínimas del estado técnico mecánico de los vehículos tricimóviles, es decir en buen estado de operación y óptimas condiciones de calidad, comodidad y seguridad, conforme a lo establecido en la presente disposición. En todo caso los vehículos tendrán que ser no motorizados o con pedaleo asistido.

**b.** La idoneidad de los conductores.

**c.** Condiciones de circulación.

**d.** Un mecanismo que garantice el almacenamiento, trazabilidad y seguridad de la información relacionada con los registros de vehículos y conductores con los que se presta el servicio en el periodo de transición, con el fin de garantizar su migración una vez la plataforma tecnológica entre en operación.

**2.** Si el estudio justifica el uso de estos vehículos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en su jurisdicción, con base en los criterios del numeral 1 del artículo 6, entonces deberá llevarse a cabo como mínimo:

**a.** Por una única vez, mantener el permiso de prestación del servicio transitorio concedido en el numeral 1 de este artículo manteniendo las condiciones mínimas allí establecidas.

**b.** Partiendo de los lineamientos señalados en el estudio de estructuración técnica, legal y financiero, deberá establecer un proceso y un tiempo de transición para que el servicio pueda prestarse bajo las condiciones determinadas en el mismo, de tal forma que se brinde el tiempo y medios



necesarios para que quienes venían prestando el servicio puedan adaptarse a la nueva situación. Determinando por lo menos un plan específico, un cronograma de actividades, un tiempo de ejecución y periodos de transición claramente determinados para:

- i. La entrada en funcionamiento de la plataforma tecnológica;*
  - ii. Hacer exigibles los requisitos de habilitación a que se refiere esta disposición, según corresponda a cada zona;*
  - iii. El otorgamiento de los permisos definitivos y;*
  - iv. la reposición de los vehículos por aquellos que cumplan la homologación determinada por el reglamento que expida el Ministerio de Transporte.*
- 3. En aquellos casos en que el estudio referido en el artículo 6 de la presente resolución, determine que no se requiere este tipo de vehículos para la prestación del servicio en determinada jurisdicción, o que la capacidad transportadora que determine el estudio es menor frente al número de vehículos que actualmente están prestando el servicio, las autoridades locales deberán brindar alternativas para mitigar el impacto que la medida de prohibición del servicio o la disminución de la capacidad transportadora pueda generar en ellas, diseñando y ejecutando una política pública que le permita a esta población sobrante, ejercer otra actividad con la cual puedan garantizar su derecho al trabajo, otorgando como mínimo:**
- a. Un periodo de transición para la finalización de la actividad por parte de quienes vienen ejerciéndola.**
  - b. Definiendo, además, las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se prestará el servicio durante dicho plazo, de tal forma que se ejecute la política pública diseñada y las personas que vienen desarrollando estas actividades puedan acceder a otras alternativas de reconversión laboral.**

El artículo 6º *ibídem* a que se refiere la disposición arriba transcrita, por su parte, prescribe:

**“Artículo 6.** Determinación de las necesidades. Para poder implementar el servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, la autoridad de transporte competente deberá realizar un estudio de estructuración técnica, legal y financiera, dentro del cual se enmarcará la prestación del servicio de transporte, donde:

- 1. Determine y justifique el uso de estos vehículos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en su jurisdicción con base en alguno de los siguientes criterios:**
  - a. Inexistencia de servicio público de transporte en las zonas de primera y última milla de los sistemas de transporte para la alimentación de pasajeros, o zonas de tratamiento especial.**
  - b. Existencia de demanda insatisfecha de servicio público de transporte en zonas de primera y última milla de los sistemas de transporte para la alimentación de pasajeros, o zonas de tratamiento especial, que no pueda suplirse de manera complementaria con las demás modalidades de transporte.**



*c. Eficiencias de la operación por las condiciones geográficas, ambientales y/o socioeconómicas de la zona.*

*d. Demanda en zonas turísticas o de conservación patrimonial.*

*e. Criterios de sostenibilidad ambiental.*

**2.** Defina las zonas, ya sea de primera y última milla de los sistemas de transporte para la alimentación de pasajeros, zona de tratamiento especial o zona turística o de conservación patrimonial, indicando de cada una, el radio de acción en el que operará y la capacidad transportadora según la demanda identificada.

**3.** Establezca el esquema operacional, las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se deberá prestar el servicio.

**a.** Para el servicio en zonas de primera y última milla de los sistemas de transporte para la alimentación de pasajeros, deberá como mínimo definir las condiciones de complementariedad, integración o vinculación de los vehículos a los operadores existentes de los sistemas de transporte a los que servirá como alimentación, según corresponda.

**b.** Para zonas de tratamiento especial o zonas turísticas, deberá contener, entre otros, intervalos, frecuencias, horarios de operación o libertad de circulación dentro del respectivo radio de acción.

**4.** Defina las condiciones tarifarias del servicio, teniendo en cuenta en el tipo y niveles de servicios.

**5.** Especifique las condiciones de infraestructura para la operación, entre ellas las áreas de parqueo para los vehículos.

**6.** Fije los procedimientos y condiciones de participación para el otorgamiento del permiso de operación, los cuales deberán obedecer a criterios técnicos y objetivos de selección, que garanticen la libre competencia y eviten el abuso de posición dominante.

**7.** Efectúe diagnóstico del estado de cobertura de internet en su jurisdicción, a efectos de establecer la viabilidad de la operación de la plataforma tecnológica para este servicio.

**Parágrafo 1:** Cuando se trate de zonas de primera y última milla para alimentación de pasajeros a los sistemas de transporte, este estudio deberá adelantarse en coordinación con el ente gestor en su calidad de administrador del sistema existente, para garantizar que la estructuración técnica, legal y financiera obedezca a las necesidades propias o específicas de cada sistema.

**Parágrafo 2:** La parametrización de las condiciones técnicas, legales y financieras que establezca el estudio de estructuración del servicio deberá realizarse en la plataforma tecnológica a que se refiere la presente disposición de tal forma que permita la gestión, el control y la interacción de manera digital de los actores que intervendrán en la prestación y operación del servicio".

Para la Sala, contrario a lo manifestado por el A-quo, la parte demandante no agotó en debida forma el requisito de constitución en renuencia de que trata el



artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, por las razones que enseguida se exponen:

Al proceso se allegó el oficio de 25 de abril de 2019, dirigido por la Junta de Acción Comunal del Barrio Manga al Distrito de Cartagena, que describe como asunto de referencia “la reglamentación de la actividad de bicitaxismo”; oficio en el que no se solicita expresamente a la referida entidad territorial el cumplimiento de alguna obligación concreta y específica.

El oficio mencionado puso de presente la problemática que se presenta en el barrio de Manga por la actividad creciente del bicitaxismo ante la inexistencia de otro medio de transporte interno y público y la falta de todo control por parte de las autoridades, que, si bien ayuda para el transporte de adultos mayores y de personas con dificultad motriz, genera “1. Crecimiento desmesurado del número de unidades en operación. 2. Operadores foráneos sin ningún tipo de control migratorio. 3. Monopolio en manos de unos cuantos propietarios desconocidos. 4. Equipos en regulares estados de mantenimiento sin control alguno. 5. Irrespeto por las normas de tránsito y transporte al circular en sentidos contrarios a las vías, y adelantando y pasando semáforos aun en rojo. 6. Operar con sobrecupos (exceso de acuerdo con nuestra percepción, ya que no existe una reglamentación sobre el número de usuarios permitidos a transportar. 7. Utilizar los vehículos para realizar traslado de muebles y enseres (mudanzas). 8. Invasión incontrolable al generar estaciones en puntos de partidas y/o de llegadas. 9. Percepción de residentes en el sentido de que donde se han generado estaciones satélites de estos equipos, la seguridad de viviendas ha sido afectada por permanentes robos nocturnos”.

Agrega el oficio objeto de análisis que en el marco de la Resolución No. 3256 del 3 de agosto del 2018 del Ministerio del Transporte, la organización comunal ha dispuesto lo siguiente: “a) Adelantar un pre registro de propietarios y operadores, para conocer cantidad de vehículos hoy en operación, propietarios y operadores. b). Creación de una Cooperativa de Transporte para poder acceder a la reglamentación, y al tiempo para vincular a propietarios y operadores que permita al DATT adelantar las acciones pertinentes de registro y control. c). Coadyuvar al DATT en las actividades de inducción y capacitación o presentar borrador esbozando nuestra organización de decreto distrital mediante el cual plasmamos las condiciones en que deberá reglamentarse esta actividad de acuerdo con lo planteado, como ya lo mencionamos, en la Resolución No. 3256 del 3 de agosto de 2018 emanada del Mintransporte. d). Presentar borrador esbozado por nuestra organización de decreto distrital mediante el cual plasmamos las condiciones en que deberán reglamentarse esta actividad de acuerdo con lo planteado, como ya lo mencionamos, en la



*Resolución No. 3256 del 3 de agosto de 2018 emanada del Mintransporte. e). Construir mesa de trabajo para debatir y ajustar el decreto final con miembros de la comunidad, delegados del DATT, presidente y delegado de la junta de acción comunal de manga, JAC MANGA, presidente y delegado de la junta de acción comunal las colonias, presidente de ASOMANGA, delegado de la secretaría del interior, delegado de la gerencia de espacio público y delegado de la policía MECAR.”*

Agrega la misiva examinada que el bicitaxismo demanda solución inmediata dado su crecimiento desmedido, y que a portas de entrar TRANSCARIBE en operación por Manga podría ser generador de mayor problema en la movilidad vehicular. (ver folios 9 – 11 del archivo No. 01 del expediente digital).

También se allegó la petición radicada el 10 de julio de 2019 ante la Alcaldía Distrital de Cartagena, por medio de la cual la parte accionante “*entrega copia de acta de reunión de líderes y vecinos de manga entregada al director del DATT*”, y le solicitan la intervención en la problemática por la prestación ilegal del servicio de transporte de bicitaxismo y solicitan el retiro de dicho servicio (ver folios 17 - 18 del archivo No. 01 del expediente digital).

Se aportó igualmente el oficio radicado el 6 de noviembre de 2019 ante la alcaldía distrital, en el que insisten en el retiro del servicio de bicitaxismo en el barrio manga. (ver folios 19 del archivo No. 01 del expediente digital).

Por último, se allegó el oficio radicado el 28 de agosto de 2020, en el que solicitaron al alcalde distrital la adelantar los trámites pertinentes para que los bicitaxis no sigan operando en dicho sector (ver folios 20 - 21 del archivo No. 01 del expediente digital).

Es claro entonces que, de las peticiones anteriormente señaladas, ninguna dio cuenta de la constitución en renuencia a la entidad demandada.

De hecho, mal podría considerarse que los oficios descritos constituyeran en renuencia a la autoridad demandada, puesto que no tienen el mismo sentido, dado que el primero, al tiempo que considera los beneficios de la modalidad de servicio de transporte al que se refiere, expresa una preocupación por los efectos negativos del mismo; y los otros tres apuntan a que se suprima esa modalidad de servicio de transporte.

De hecho, solo el primero oficio transcrito, el de 25 de abril de 2019, alude a la existencia de un acto administrativo, la Resolución 3256 de 3 de agosto de 2018, pero no señala de manera concreta alguna disposición de las muchas que



contiene que pretenda hacer cumplir y mucho menos reclama el cumplimiento de alguna obligación jurídica concreta de las múltiples que allí se establecen.

En la demanda el actor hace referencia a obligaciones contenidas en los artículos 34 en armonía con el artículo 6 de la resolución comentada, pero en los escritos presentados ante la administración para la constitución en renuencia dichos artículos no figuran mencionados.

Mucho menos reclamó el accionante ante la administración el cumplimiento de obligaciones específicas establecidas en dicha resolución; obligaciones que son muchas, como se infiere de la sola lectura de ese acto administrativo, y que no se especifican en los oficios examinados.

La alusión genérica al cumplimiento de una resolución, sin discriminar los artículos que considera incumplidos o las obligaciones concretas que se pretenden hacer efectivas, cuando existen tantas obligaciones contenidas a lo largo de su articulado, no satisface las exigencias legales y jurisprudenciales en materia de constitución en renuencia.

Así lo concluyó el Consejo de Estado al estudiar una acción de cumplimiento, en la que declaró incumplido el requisito de constitución en renuencia, porque el actor solicitó de manera general el cumplimiento de la Resolución 003443 del 10 de agosto de 2016, sin precisar cuál era el artículo que consideraba incumplido.<sup>8</sup>

En suma, al no acreditarse el requisito de renuencia, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y denegará las pretensiones, con mayores veras si se tiene en cuenta que consideró incumplidas incluso obligaciones impuestas a la administración por las leyes 36/94, 1551/12 y 1310/09, cuyo cumplimiento no fue materia de reclamación ante la administración; e incluso de obligaciones derivadas del artículo 315 constitucional cuyo cumplimiento no es susceptible de reclamarse por vía de la acción de cumplimiento a la luz de la Ley 393/97 y del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **V. FALLA**

---

<sup>8</sup> Ver providencia proferida el (29) de abril de dos mil veintiuno (2021) por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SECCIÓN QUINTA, dentro del proceso radicado con el número: 85001-23-33-000-2021-00038-01 (ACU)



**PRIMERO:** Revocar la sentencia apelada. En su lugar se deniegan las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase al juzgado de origen y déjense las constancias de rigor en el sistema de gestión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JUAN PAUL VASQUEZ GOMEZ

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ