



Cartagena de Indias D.T y C, veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-008-2018-00265-01
Demandantes	OSCAR AUGUSTO NÁJERA PEREIRA
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGENA - DATT
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Reparación directa – falla en el servicio por revocatoria de acto administrativo favorable al demandante – cancelación de matrícula de vehículo tipo taxi.

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Distrito de Cartagena, contra la sentencia del 11 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA PEREIRA por conducto de apoderado judicial.

2.2. Demandado

La acción está dirigida contra el DISTRITO DE CARTAGENA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGENA – DATT.

2.3. La demanda¹.

La presente acción de reparación directa fue instaurada por OSCAR AUGUSTO NÁJERA PEREIRA, para que, previo el trámite a que hubiere lugar, se accediera a las siguientes,

2.3.1. Pretensiones

PRIMERO: Se declare la responsabilidad administrativa por la falla del servicio en la en que incurrió el Distrito de Cartagena y el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena – DATT; por la adjudicación de un cupo que

¹Folios 1-22 cuaderno 1



estaba asignado a un vehículo del actor, ocasionando la cancelación de la matrícula de éste último.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, condénese a las entidades demandadas a pagar los daños materiales causados al actor, en la siguiente forma:

Daño emergente:

- El valor de \$15.000.000, como pago por el hecho de que el vehículo dejó de circular, y no puede ser utilizado como transporte público debido a la cancelación de la matrícula.
- El valor de \$50.000.000, indexados por concepto de valor actual del cupo o resolución que ampara el desarrollo de la actividad de transporte de pasajeros.

Lucro cesante:

- La suma de \$165.050.000, indexado, por concepto de las sumas de dinero futuras que el actor dejará de percibir por la cancelación de la matrícula y licencia de tránsito del vehículo de placas UAK-232, durante la vida útil de explotación económica del vehículo en mención.

TERCERO: Que se condene en costas y agencias en derecho.

2.4. Hechos

Expone el demandante que, adquirió un vehículo tipo taxi, marca HYUNDAI, color amarillo, clase: automóvil tipo Sedan, motor: G4EKV202516, modelo 1998, con capacidad para 5 personas y serie No. KMHVF11NPWU458302, cero kilómetros.

Manifiesta que, su intención era desarrollar la actividad de transporte público individual de pasajeros, por lo que acudió ante DATT de Cartagena para realizar los trámites necesarios para lograr la respectiva matrícula del vehículo asignándosele la placa No. UAK-232, la licencia de tránsito No. 13001-96-765369 y tarjeta de operación.

Indica que el vehículo de placa No. UAK-232 fue matriculado en reposición del vehículo UA53-86 (equivalente a UAE-386), utilizando para ello la Resolución 136 del 26 de diciembre de 1997, la cual fue firmada por el funcionario WILLIAM





SIMANCAS. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la ciudad de Cartagena los cupos para matricular taxis se encuentran cerrados, y la única manera de poner a circular un vehículo de servicio público, es por medio de la reposición de otro taxi viejo.

Precisa, que la Fiscalía General de la Nación adelantó la investigación No. 97.926, en virtud de la duplicidad de resoluciones o cupos que amparaban la operación de servicio de transporte público individual de taxis. En virtud de lo anterior, se profirió el 14 de octubre de 2004, la resolución de acusación contra varios funcionarios del DATT Cartagena, y además, se ordenó la cancelación de 83 matrículas de vehículos clonados.

Añade que el 11 de agosto de 2010, la Fiscalía General de la Nación dictó resolución de prescripción de la acción penal; pero, reiteró la orden de cancelación de las matrículas de los vehículos clonados, dentro de los cuales, se encontraba el automóvil de placas No. UAK-232 de propiedad del actor. La decisión anterior, fue confirmada por la Fiscalía Tercera Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena.

Sostiene que, a pesar de la declaratoria de prescripción del proceso penal, dentro del mismo se logró comprobar que los propietarios de los vehículos clonados fueron engañados por los funcionarios del DATT.

Afirma que el DATT, por medio de Resolución No. 1487 de fecha 03 de agosto de 2012, dio cumplimiento a la orden de la Fiscalía Seccional Trece de Cartagena, disponiendo la cancelación de las matrículas de los vehículos gemelos; resultando afectado el hoy demandante, puesto que no pudo seguir ejerciendo su actividad económica, a pesar de que el taxi contaba con una vida útil de 25 años, contados desde la fecha de fabricación del mismo, 1998.

2.5. Contestación de la demanda

2.5.1 Distrito de Cartagena²

El Distrito de Cartagena manifestó que son parcialmente ciertos los hechos narrados por el accionante, puesto que al señor Oscar Augusto Nájera, como propietario del vehículo de placas UAK - 232, se le otorgó una licencia y matrícula totalmente legítimas; luego, conforme con el Decreto 172 de 2001 se le otorgó una licencia de operación tramitada ante el DATT por la empresa

² Folio 36-40 c. 1





Transportes Montero SA., dicha licencia tiene vigencia de 1 año y puede ser solicitada por la empresa interesada.

Explica que el vehículo del actor contó con licencia de operación desde el año 2003 hasta el 2010, toda vez que el 3 de agosto de 2012, en cumplimiento de una orden judicial, se expidió la Resolución 1487 que dispuso la cancelación de la matrícula del vehículo UA-53-86, cuyas características corresponden al vehículo UAK 232.

Sostiene, que el rodante estuvo activo desde el año 2003-2010, porque solo hasta ese momento se solicitó la tarjeta de operaciones para prestar sus servicios como taxi, por lo que la omisión o acción de los funcionarios del DATT nada tiene que ver con la salida de circulación del taxi.

Indica, que el vehículo de placas UAK 232 operó con las siguientes tarjetas:

- 81992 del 25 de noviembre de 2003
- 87227 del 30 de diciembre de 2004
- 92674 del 7 de diciembre de 2005
- 98115 del 23 de noviembre de 2006
- 104337 del 14 de noviembre de 2007
- 110935 del 10 de diciembre de 2008
- 117223 del 24 de noviembre de 2009
- 124435 del 30 de diciembre de 2010

De lo anterior concluye que, para la fecha en la que se expidió la resolución que canceló la matrícula de los vehículos gemelos, el taxi del demandante no se encontraba prestando servicios, pues no contaba con tarjeta de propiedad.

Como excepciones de mérito, el Distrito de Cartagena propuso las siguientes:

INEXISTENCIA DEL DAÑO: expone, que a los propietarios de los 83 vehículos a los que se les canceló la matrícula no les fue violado ningún derecho legítimo al usufructo de sus bienes durante 14 años; menos aún, en este caso en particular, puesto que el automotor de propiedad del accionante tenía 6 años de vida útil. Además, el bien mueble en mención dejó de operar porque no le fue renovada su tarjeta de operación, más no por el actuar de los agentes del DATT.

Explica que si bien es cierto que en Cartagena el cupo de un taxi cuesta alrededor de \$50.000.000 de pesos, lo cierto es que después de 16 años el





vehículo ha agotado su vida útil por lo que debe ser chatarrizado, por lo que a la fecha no existe ningún bien que reponer.

INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE EL SUPUESTO DAÑO Y/O PERJUICIO CON LA PERSONA DEL DEMANDANTE: afirma que, el demandante manifiesta que compró un taxi cero kilómetros pero no expone la fecha de su compra, ni aporta pruebas de la misma, sin embargo, conforme con la fecha de los trámites de las licencias y matrícula, se puede concluir que dicho automotor fue adquirido a finales del 1997 y principios de 1998.

Afirma que la administración cumplió su labor de garantizar la circulación del taxi en la ciudad de Cartagena desde 2003-2010, sin embargo, la cancelación de la matrícula del mismo se debió a una orden de la Fiscalía General de la Nación, no del Distrito, por lo tanto, no existe relación entre el daño y su causa.

FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA: explica que en el caso debe verificarse si efectivamente el vehículo se encontraba en vida útil, puesto que la tarjeta de operación fue dejada de renovar en el año 2010, por lo que al 2012, cuando se le canceló la matrícula, ya el automotor no estaba circulando.

III. – SENTENCIA IMPUGNADA³

Por medio de providencia del 11 de agosto de 2016, el Juez Octavo Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, accediendo a las pretensiones de la demanda.

Al respecto, el *a quo* expuso que, a en este caso debía aplicarse el título de imputación de falla en el servicio, toda vez que estaba demostrado que los agentes del Estado ocasionaron un daño antijurídico al demandante, por el incumplimiento de sus deberes.

Sostuvo, que el daño se concretaba en el hecho de que el accionante no hubiera podido seguir explotando su actividad económica de transporte público (taxi), puesto que su vehículo contaba con una matrícula duplicada expedida por los funcionarios del DATT, y que se presumía auténtica. En ese orden de ideas, la causa del daño se fundamentó en el actuar de los funcionarios del DATT, puesto que fue dicha entidad la que adelantó el trámite de las matrículas de los vehículos en Cartagena y, por tanto, debe presumirse que los actos administrativos que esta expide son auténticos; sin embargo, en este evento, 14 años después, el actor se vio sorprendido con la cancelación de la matrícula de

³ Folios 275-281 Cdno. 2





su vehículo, toda vez que la misma se expidió de forma fraudulenta; en consecuencia, se vio afectado económicamente, por la parálisis en el desarrollo de su actividad económica.

Indicó, que no procedía el reconocimiento de indemnización por la pérdida del cupo del taxi, toda vez que no se acreditó el valor pagado por el mismo; de igual forma, tampoco podía otorgarse reparación por concepto de la destrucción del vehículo, puesto que la cancelación de la matrícula no conllevaba automáticamente a dicha pérdida.

Así las cosas, solo se encontraba demostrado el daño por lucro cesante por lo dejado de percibir como consecuencia de la cancelación de la matrícula del vehículo de propiedad del señor Oscar Augusto Nájera, lo que generó que dejada de obtener los frutos del desarrollo de su actividad comercial.

IV. - RECURSO DE APELACIÓN⁴

Con escrito presentado el 26 de agosto de 2016, la apoderada del Distrito de Cartagena, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, exponiendo que la misma debe revocarse, en atención a los siguientes argumentos:

No existe nexo causal entre el daño y el hecho generador del mismo, pues la orden de cancelar las matrículas duplicadas fue dada por la Fiscalía General de la Nación y el Distrito de Cartagena lo único que hizo fue darle cumplimiento.

Explica, que no es un secreto que la administración cometió un error al registrar placas dobles, sin embargo, en el curso de la investigación se impusieron las sanciones correspondientes, salvaguardando los derechos de los taxistas afectados, a seguir ejerciendo su actividad económica, sin que se les generara ningún perjuicio; lo anterior, teniendo en cuenta que las tarjetas de operación de los vehículos afectados se siguieron expidiendo hasta el año 2012 (siempre y cuando fueran solicitados por las empresas de transportes), cuando efectivamente se cumplió la orden de cancelación de las matrículas.

Insiste en que el automotor del accionante no contaba con tarjeta de operación desde el año 2010, por lo tanto, para el año en el que se expidió la resolución que canceló su matrícula (agosto de 2012), ya se encontraba por fuera del servicio activo. En mérito de lo expuesto, no puede el actor reclamar un daño

⁴ Folios 283-285 Cdno 2





por la pérdida de la oportunidad de seguir explotando su actividad comercial, pues para el año 2012 ya no la estaba ejerciendo.

En ese sentido manifiesta, que no existe nexo de causalidad entre el cese de la actividad económica del actor, y el hecho por el cual se demanda, pues el taxi del cual es propietario solo operó hasta el año 2010, fecha en la que se venció la última tarjeta de operaciones tramitada ante el DATT.

Añade, que el caso de marras el demandante no pudo demostrar el valor del vehículo de su propiedad, pues, para la fecha de la demanda se encontraba totalmente deteriorado, no hay evidencia de que el vehículo no hubiera sido chatarrizado, pues el perito en la audiencia de pruebas manifestó no poder dar un valor exacto del automotor.

Expresa que es deliberado tomar el valor de \$1.600.00 como la ganancia generada por la actividad de taxista, cuando en el proceso no existe ningún soporte que avale tal hecho.

V.- TRÁMITE PROCESAL

El asunto en comento fue repartido por medio de acta del 23 de septiembre de 2016⁵, por lo que con auto del 19 de diciembre de 2016⁶ se admitió la impugnación, el 21 de febrero de 2017⁷ se corrió traslado para alegar.

De igual forma, se tiene que el 21 de agosto de 2018⁸, encontrándose el proceso para dictar sentencia, se dictó un auto de mejor proveer en el que se ordenó a la Fiscalía Seccional Trece de Cartagena, aportar la copia del proceso penal 97.926; del cual se obtuvo respuesta el 29 de enero de 2019⁹.

VI.- ALEGATOS Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1. Parte Demandante¹⁰: Presentó sus alegatos ratificándose en lo manifestado en la demanda.

6.2. Parte Demandada: Esta entidad no presentó.

⁵ Folio 2 cdno apelaciones

⁶ Folio 4 cdno apelaciones

⁷ Folio 8 cdno apelaciones

⁸ Folio 26-27 cdno apelaciones

⁹ Folio 30-87 cdno apelaciones

¹⁰ Folio 12-18 c. de apelaciones





6.3 Ministerio Público¹¹: El Procurador Delegado ante este Tribunal rindió concepto en el asunto solicitando que se confirme la sentencia de primera instancia, como quiera que se probaron los elementos de la responsabilidad del Estado.

VII.- CONSIDERACIONES

7.1 Control De Legalidad

Tramitada la segunda instancia y dado que no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

7.2. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

En esta instancia es preciso señalar, que de acuerdo del artículo 320 del CGP, el superior solo tiene competencia para estudiar la cuestión decidida en primera instancia, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que se revoque o reforme la decisión. De igual forma, en virtud del principio de la "non reformatio in perjus", le está vedado agravar la situación del apelante único.

7.3 Problema Jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación de la parte demandada, se tiene que dicha entidad, controvierte tanto su responsabilidad en los hechos que se le indilgan, como a la condena que se le impuso a efectos de reparar los daños sufridos por el demandante.

En ese sentido, el problema jurídico a resolver será el siguiente:

¿Se encuentra demostrada en el presente caso la responsabilidad del Distrito de Cartagena, en los hechos que generaron la cancelación de la matrícula del vehículo automotor identificado con la placa UAK 232, de propiedad del señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA, y que le causaron el daño que se alega?

¹¹ Folio 19-24 c. de apelaciones





Para resolver el interrogante anterior, se hace necesario determinar lo siguiente:

¿Se encuentra demostrado el daño generado al demandante?

¿Existe relación causal entre el actuar del Distrito de Cartagena y el daño generado al demandante?

¿Se encuentran demostrados los perjuicios reconocidos en primera instancia al actor?

7.5. Tesis.

La Sala revocará la sentencia de primera instancia, toda vez que, si bien se encuentra demostrada la causación de un daño antijurídico al señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA, lo cierto no se encuentra probado que el mismo sea imputable a la administración.

En ese orden de ideas, no es posible acceder al reconocimiento de perjuicio alguno.

7.6. Marco normativo y jurisprudencial

7.6.1. Responsabilidad Administrativa del Estado

La acción promovida por la actora es la de reparación directa, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 90 Superior, desarrollado legalmente por el Código Contencioso Administrativo y cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la acusación de un daño antijurídico.

En efecto, los estatutos citados disponen:

"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..."

ART. 86 CCA. - Modificado. L. 446/98, art. 31. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa..."





En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos¹²:

1. El ***Daño antijurídico***, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.
2. El ***Hecho Dañino***, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y
3. El ***Nexo Causal***, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

Ahora bien, en lo que se refiere a los tipos de imputación por medio de los cuales se puede encuadrar la responsabilidad del Estado, se tiene la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial; el Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la falla del servicio, expone que, éste ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; y que, conforme con el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades *"debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"*¹³, así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo¹⁴.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la

¹² Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.

¹³ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837

¹⁴ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787





ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía¹⁵.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación –conducta activa u omisa- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligatorio que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero¹⁶.

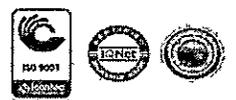
7.6.2 Reparación directa frente a los perjuicios derivados de un acto administrativo.

Por regla general la responsabilidad del Estado se deriva de un hecho, una omisión, una operación administrativa, y de la ocupación temporal o permanente de un bien; en consecuencia, la reparación de los perjuicios ocasionados en virtud de las situaciones antes mencionadas, se deben demandar por medio del medio de control de reparación directa, conforme lo establece el artículo 140 del CPACA. *Contrario sensu*, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se pueden demandar aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal.

Ahora bien, de manera excepcional, el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control de reparación directa procede también cuando se

¹⁵ Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.

¹⁶ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.





pretende la condena por los perjuicios causados con la expedición y ejecución de un acto administrativo sobre el que no se discute su legalidad. Frente a lo anterior, la Jurisprudencia del Máximo Tribunal Contencioso Administrativo ha determinado 3 supuestos o situaciones en las que es procedente la demanda de reparación directa por daños causados por actos administrativos, que son:

- i) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por los actos administrativos ajustados al ordenamiento jurídico, siempre y cuando no se cuestione en sede judicial la legalidad del acto administrativo en cuestión;
- ii) Cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa; y,
- iii) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública.

7.6.2 Reparación directa por daño causado por acto administrativo favorable al demandante; pero que fue declarado o revocado por ser ilegal, por causa atribuible a la administración.

En sentencia del 3 de abril de 2013, la Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que:

"Pues bien, el caso que ahora se decide en segunda instancia es sustancialmente distinto de los que antes han sido analizados por la Sala, puesto que en el presente caso concreto el demandante es el beneficiario del acto administrativo que a la postre se declaró ilegal por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; los perjuicios encuentran así su origen en la declaratoria de nulidad (es decir, en el vicio del acto administrativo) y no en su expedición o ejecución; de alguna manera, podría afirmarse que el daño alegado por la parte actora no se produjo por la vida del acto administrativo sino por su muerte. En otras palabras, la falla del servicio en la presente hipótesis se configuraría a partir de un defecto o vicio del acto administrativo que tuvo por consecuencia que un acto administrativo favorable al demandante hubiere salido del ordenamiento jurídico, en este entendido el análisis de la reparación de los perjuicios generados por la falla del servicio a la cual se hace referencia se compagina perfectamente con los presupuestos fácticos de la acción de reparación directa."





Huelga señalar que en estos eventos el juez deberá analizar la conducta del beneficiario del acto administrativo, puesto que si la declaratoria de nulidad que lo afecte o la revocatoria directa son producto de su propia conducta no procederá la declaratoria de responsabilidad patrimonial de la entidad pública que expidió el acto administrativo.

Así las cosas, tres son las hipótesis que hasta este momento se han identificado para concluir acerca de la procedencia de la acción de reparación directa cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa: i) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por los actos administrativos ajustados al ordenamiento jurídico, siempre y cuando no se cuestione en sede judicial la legalidad del acto administrativo en cuestión; ii) Cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa; y, iii) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública.

En las dos primeras hipótesis la legitimación en la causa por activa se configurará mediante la prueba idónea del carácter de perjudicado por la entrada en vigencia del acto administrativo –frente a ello resulta irrelevante que el acto sea legal o ilegal–, **mientras que en la tercera, para acreditar la legitimación en la causa por activa será suficiente probar el carácter de beneficiario del acto administrativo declarado ilegal o revocado directamente**.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que cuando un acto administrativo legal le causa daño a un particular, que no está en la obligación de soportarlo, se genera un desequilibrio de las cargas que debe ser estudiado a la luz del título de imputación de **daño especial**; pero en los eventos en los que el acto administrativo que genera perjuicios es declarado ilegal (en cualquiera de las dos hipótesis restantes) se debe estudiar la responsabilidad del Estado bajo la óptica de la **falla del servicio**.

7.7. Caso Concreto

7.7.1 Hechos probados

- Resolución 1487 del 3 de agosto de 2012, por medio de la cual se resuelve acatar la orden judicial dada por la Fiscalía Seccional Trece de Cartagena, en decisión del 14 de octubre de 2004 y del 11 de agosto de 2010; confirmada por la Fiscalía Tercera Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena, mediante decisión de abril 26 de 2011 (fl. 12-14 y 106-108).





- Dictamen pericial aportado por la parte actora, en el que se establece que el perjuicio por lucro cesante futuro asciende a la suma de \$165.050.000 (fl. 15-18).
- Certificado del 28 de junio de 2011, suscrito por la contadora Roció Del Socorro Vergara Arnedo, en el que hace constar que el señor Oscar Augusto Nájera devengaba un ingreso mensual de \$1.650.000, proveniente del taxi de placas UAK 232 (fl. 19-20).
- Certificado expedido por Transportes Montero S.A., del 16 de junio de 2011, en el que se hace constar que el taxi de placa UAK 232 se encuentra afiliado a dicha empresa mediante contrato, desde el año 1998 (fl. 21).
- Licencia de tránsito 13001-96-765369, seguro de responsabilidad extracontractual, certificado de revisión técnico-mecánica y **tarjeta de operación con vigencia desde el 01 de enero de 2010, hasta el 31 de diciembre de 2010** (fl. 22-23).
- Notificación de la Resolución 1487 del 3 de agosto de 2012, dirigida al señor Oscar Augusto Nájera, recibida el 27 de agosto de 2012 (fl. 109).
- Certificado de declaración de importación realizado por HYUNDAI, sobre el vehículo con chasis KMHVF11NPWU458302, que corresponde al automotor de placas UAK 232 (fl. 125 -126 y rev).
- Factura de venta expedida por HYUNDAI al señor Oscar Augusto Nájera, en el que se comercializa un vehículo con chasis KMHVF11NPWU458302, por el valor de **\$12.916.800** (fl. 127).
- Contrato de 1 año firmado, suscrito por el hoy demandante, con la empresa TRANSPORTES MONTERO S.A., para la prestación del servicio de taxi del vehículo UAK 232, de fecha 30 de diciembre de 1997 (fl. 135-136).
- Contrato de prenda abierta sin tenencia sustrato por el señor NÁJERA PEREIRA, en favor de la Compañía de Financiamiento comercial CRECER S.A., por valor de \$19.200.000, en el que se pignora el vehículo HYUNDAI con chasis KMHVF11NPWU458302, modelo 1998 (fl. 142)
- Formulario único nacional No. 0960022599, por medio del cual se solicitó el trámite de matrícula inicial del vehículo con número de chasis KMHVF11NPWU458302, en fecha 23 de diciembre de 1997 (fl. 143).





- Resolución No. 137 de 1997, en la cual se ordena la reposición de un vehículo automotor de placas UA5386, en el mismo se consigna lo siguiente: "Que por medio de Resolución 136 del 26 de diciembre de 1997, se ordenó la cancelación de la licencia de tránsito del automotor distinguido con las placas UA5386 (...). Que el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA PEREIRA (...) los documentos que acreditan estar legitimado legalmente para elevar dicha solicitud, en el sentido de que se autorice la matrícula del automotor que se particulariza más adelante para reponer el que le fue cancelada su licencia de tránsito, según lo expresado en el considerando anterior: ... SERIEKMHVF11NPWU458302" (fl. 174)
- Resolución No. 136 de 1997, por medio de la cual se ordena la cancelación de la Licencia de Tránsito del automotor de placas UA5386. (fl. 175-176)
- Dictamen pericial rendido por auxiliar de la justicia, en el que hace constar que el valor del vehículo de propiedad del demandante y del cupo de taxi asciende a \$67.000.000 (fl. 236-253 c. 2)
- Respuesta del DATT, en el que relaciona las tarjetas de operación solicitadas en favor del vehículo UAK 232, siendo la última, la expedida el 01 de enero de 2011, con vigencia hasta el 2 de enero de 2012 (fl. 101 c. 1 y 258-261 c. 2).
- Auto del 11 de agosto de 2010, por medio del cual la Fiscalía Seccional Trece de Cartagena – Unidad de Delitos Contra la Administración Pública – ordena la cancelación de las matrículas de 83 vehículos, entre ellos, la del actor (fl. 79-86 c. apel).
- Providencia del 26 de abril de 2011, por medio del cual la Fiscal Tercera Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena confirmó la decisión de declarar la prescripción de la acción penal, iniciada en virtud de la duplicidad de matrículas, y ordenar la cancelación de las licencias y matrículas de los vehículos afectados (fl. 42-28 c. apel).
- Testimonios de las señoras DORIS ANGULO PÉREZ y ANGELINA PÉREZ BLANCO¹⁷ (Min 21:44 y 29:15)

¹⁷ CD Folio 290 c. 2





7.7.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

A través del medio de control de reparación directa, el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA PEREIRA, presentó demanda en contra el DISTRITO DE CARTAGENA – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DATT, solicitando que se le declare administrativamente responsable de los perjuicios que le fueron ocasionados en virtud de la cancelación de la matrícula y licencia de tránsito del vehículo con placas UAK 232 de propiedad del actor.

Para efectos de verificar si le asiste razón al accionante, se hace necesario realizar el siguiente análisis.

Daño

En el presente asunto, de acuerdo con lo narrado en la demanda, el daño se circunscribe al hecho de que el actor no puede seguir explotando su actividad económica por medio del automotor que se encontraba identificado con la placa UAK 232, como quiera que su licencia de tránsito y matrícula le fue cancelada.

En efecto, se tiene que con la Resolución No. 1487 del 3 de agosto de 2012, el DATT, en cumplimiento de una orden dada por la Fiscalía General de la Nación, en los autos del 11 de agosto de 2010 y del 26 abril de 2011, en los que se dispuso la cancelación de la matrícula, y la revocatoria de los actos administrativos que dispusieron la reposición del cupo y la licencia de tránsito para el vehículo UAK 232, (fl. 12-14).

Por su parte, la entidad demanda, en su recurso de apelación, manifiesta que no es cierto que al actor se le haya causado algún daño con la expedición de la Resolución No. 1487 del 3 de agosto de 2012, puesto que éste había dejado de explotar económicamente el vehículo de servicio público desde el año 2010, cuando se venció la última tarjeta de operación otorgada por el DATT; en ese sentido, como quiera que no se realizaron los trámites de renovación de la misma, era imposible que el hoy demandante estuviera prestando el servicio de taxi.

Sobre este aspecto, encuentra la Sala que, a folio 260 del cuaderno No. 2 del expediente, milita un pantallazo, aportado por el mismo Departamento de Tránsito y Transporte de Cartagena, en el que se verifica que la última tarjeta de operación otorgada al vehículo de placa UAK 232, fue expedida el 1 de enero de 2011, y estuvo vigente hasta el **2 de enero de 2012**. Lo anterior quiere decir





que, hasta esta última fecha, el vehículo de placa UAK 232 tuvo permiso para prestar el servicio de taxi en la ciudad de Cartagena.

Ahora bien, al proceso se allegaron los testimonios de las señoras DORIS ANGULO PÉREZ y ANGELINA PÉREZ BLANCO¹⁸ (Min 21:44 y 29:15), quienes laboraron para la empresa Transportes Montero S.A., y afirman que una vez se venció la tarjeta de operaciones del vehículo UAK 232, solicitaron ante el Datt una nueva autorización, sin embargo, los documentos fueron rechazados por esa entidad, bajo el argumento de que existía una orden de cancelación de la matrícula y licencia de tránsito de dicho automotor. A pesar de lo anterior, advierte esta judicatura que dicha afirmación no encuentra respaldo en ningún documento físico aportado al proceso, puesto que para obtener la tarjeta de operaciones es necesario elevar una solicitud por escrito, tal y como lo establece el artículo 43 del Decreto 172 de 2001¹⁹; sin embargo a este proceso no se trajo ningún soporte de la solicitud en cuestión.

Así las cosas, se tiene que, si bien es cierto que la última tarjeta de operaciones con que contaba el automotor venció el 2 de enero de 2012, y que el acto administrativo que afectó al actor, se expidió en agosto del 2012, y, lo cierto es que, **hasta antes de la expedición de la citada resolución, nada le impedía al actor volver a tramitar el referido documento; más aún, si hasta ese año, el vehículo estuvo circulando como taxi en la ciudad de Cartagena.**

Alega también la entidad accionada, que la causa probable del porqué no se volvió a renovar la tarjeta de operaciones del vehículo en mención, era porque ya su vida útil había acabado; sin embargo este hecho no se encuentra demostrado.

¹⁸ CD Folio 290 c. 2

¹⁹ **DECRETO 172 DE 2001 - Artículo 43.** Requisitos para su obtención y renovación. Para obtener o renovar la tarjeta de operación, la empresa acreditará ante la autoridad de transporte competente los siguientes documentos:

1.- Solicitud suscrita por el representante legal de la empresa o persona natural adjuntando la relación de los vehículos, indicando los datos establecidos en el numeral 2 del artículo anterior, para cada uno de ellos. En caso de renovación, duplicado por pérdida o cambio de empresa, deberá indicar el número de la tarjeta de operación anterior. 2. Certificación suscrita por el representante legal de la empresa sobre la existencia de los contratos de vinculación vigentes de los vehículos. 3. Fotocopia de la licencia de tránsito de los vehículos. 4. Fotocopia de las pólizas de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, de cada vehículo. 5. Constancia de la revisión técnico-mecánica vigente a excepción de los vehículos último modelo. 6. Certificación expedida por la compañía de seguros en la que conste que los vehículos están amparados en las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual de la empresa. 7. Duplicado al carbón de la consignación a favor de la autoridad de transporte competente por el pago de los derechos que se causen, debidamente registrado por la entidad recaudadora.





De acuerdo con lo anterior, considera esta Judicatura que, si bien no se encuentra demostrado que el taxi de placas UAK 232 estuviera ejerciendo la actividad para la cual fue adquirido, pues no contaba con tarjeta de operaciones, lo cierto es que nada le impedía al señor Oscar Augusto Nájera, solicitar dicho documento cuando así lo quisiera; por lo tanto, debe concluirse en este evento, que efectivamente se encuentra demostrado el daño.

La Imputación

Establecida la existencia del daño sufrido por el demandante, que constituye el primero de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, es preciso verificar el segundo: la imputación de ese daño al Estado.

El art. 90, inciso primero de la Carta Política, exige -en orden a deducir la responsabilidad patrimonial del Estado-, que los daños antijurídicos sean "causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas", con lo cual se refiere al fenómeno de la imputabilidad, tanto fáctica como jurídica. De allí, que el elemento indispensable -aunque no siempre suficiente- para la imputación, es el nexo causal entre el hecho causante del daño y el daño mismo, de modo que este sea el efecto del primero.

En el caso bajo estudio, se encuentra demostrado, conforme con la factura de venta visible a folio 127 del expediente, que el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA, adquirió un vehículo automóvil, marca HYUNDAI, modelo 1998, chasis KMHVF11NPWU458302, color amarillo, el 16 de diciembre de 1997, por valor de **\$12.916.800**

Que, con el Formulario Único Nacional No. 0960022599, solicitó el trámite de matrícula inicial del vehículo en mención, en fecha 23 de diciembre de 1997 (fl. 143).

Mediante **Resolución No. 136 del 26 diciembre de 1997**, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena, ordenó la cancelación de la Licencia de Tránsito del automotor de placas UA5386 (fl. 175-176); seguidamente, expidió la **Resolución No. 137 del 26 de diciembre 1997**, en la cual ordenó la reposición de un vehículo automotor de placas UA5386, dejando constancia de que: "por medio de Resolución 136 del 26 de diciembre de 1997, se ordenó la cancelación de la licencia de tránsito del automotor distinguido con las placas UA5386 (...). Que el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA PEREIRA (...) los documentos que acreditan estar legitimado legalmente para elevar dicha





solicitud, en el sentido de que se autorice la matrícula del automotor que se particulariza más adelante para reponer al que le fue cancelada su licencia de tránsito, según lo expresado en el considerando anterior" (fl. 174).

En virtud de lo anterior, el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA vinculó su vehículo a la empresa TRANSPORTES MONTERO S.A., según consta en el Contrato suscrito fecha 30 de diciembre de 1997 (fl. 135-136) y el certificado expedido por dicha empresa transportadora del 16 de junio de 2011 (fl. 21).

Así las cosas, ante el DATT se tramitaron las respectivas tarjetas de operaciones, necesarias para la prestación del servicio público por parte del automotor de placas UAK 232, desde el año 1998, hasta el 1 de febrero de 2012, cuando expiró la última (fl. 101 c. 1 y 258-261 c. 2)

Por medio de auto del **11 de agosto de 2010**²⁰, la Fiscalía Seccional Trece de esta ciudad, expuso que, en efecto, se había descubierto al interior del DATT, una serie de irregularidades en cuanto a la falsificación de las firmas de los propietarios de vehículos viejos, para efectos de adelantar el trámite de cancelación de las matrículas de dichos automotores y realizar la reposición de vehículos nuevos para que prestaran el servicio público de taxi y busetas en Cartagena. En la providencia mencionada, se dispone declarar la prescripción de la acción penal, y se ordena la cancelación de las matrículas de 83 vehículos, entre los que se halla el taxi de placas UAK 232, de propiedad del demandante.

La decisión anterior, fue confirmada por medio del auto del **26 de abril de 2011**²¹, proferido por la Fiscalía Tercera Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

Que, mediante Resolución 1487 del 3 de agosto de 2012, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena, resolvió acatar la orden judicial dada por la Fiscalía Seccional Trece de Cartagena, en decisión del 14 de octubre de 2004 y del 11 de agosto de 2010; confirmada por la Fiscalía Tercera Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena, mediante decisión de abril 26 de 2011 (fl. 12-14). En dicho acto administrativo, se ordenó lo siguiente:

- i) Realizar la anotación de correspondiente relacionada con la duplicidad del uso del cupo derivado de la cancelación de matrícula del vehículo UA 53-86 (equivalente a UAE 386), correspondiente a la Resolución 136

²⁰ Folio 79-86 c. apelaciones

²¹ Folio 42- 51 cdno 2da instancia.





del 26 de diciembre de 1997 y usado por el propietario del vehículo UAK 232, para efectos de la matrícula de dicho rodante;

- ii) Revocar la Resolución 137 de diciembre de 1997, por medio de la cual el funcionario William Simanca ordenó la reposición del vehículo UA 53-86 (UAE 386), cuyas características corresponde al UAK 232;
- iii) Revocar la licencia 13001-96-765369, donde se consigna la matrícula del rodante UAK 232, expedida el 30 de diciembre de 1997;
- iv) Revocar la vinculación del vehículo en mención a la empresa de transporte a la cual esté afiliado; y
- v) Cancelar la matrícula del vehículo UAK 232.

Conforme con lo anterior, el demandante alega que se le ha causado un daño que debe ser indemnizado, toda vez que con la decisión del DATT se le impide seguir ejerciendo su actividad económica y percibir el producto de la explotación del bien mueble que adquirió para prestar el servicio público de transporte de pasajeros.

Advierte esta Judicatura que en efecto, como se expuso en el marco normativo de esta providencia, puede existir daño generado por un acto administrativo que fuera expedido en beneficio de una persona particular, y que resulta, posteriormente, siendo declarado nulo por la justicia contenciosa o revocado directamente por la misma administración, al evidenciarse que el mismo se encuentra viciado, pues fue expedido con violación del ordenamiento jurídico, por causas no atribuibles al beneficiario, sino al Estado.

Se tiene entonces que, en efecto, está demostrado que en la ciudad de Cartagena, para los años 1997-1999, se presentaron irregularidades en materia de reposición y matrícula de vehículos para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros – tipo taxi, toda vez que las carpetas administrativas que contenían tales actuaciones se encontraron documentos falsos que respaldaban los actos administrativos expedidos para otorgar dichos derechos a los solicitantes.

Que en la investigación penal, se vincularon a algunos funcionarios del DATT, como presuntos responsables de las actuaciones ilegales que dieron como resultado la duplicidad en las placas de los vehículos; sin embargo, la acción





penal fue declarada prescrita por medio de la providencia del 11 de agosto de 2010, y confirmada por la resolución del 26 de abril de 2011²².

Ahora bien, procede la Sala a analizar las normas vigentes para la época en la que el actor adquirió el vehículo tipo taxi por el cual demanda (1997-1998), a efectos de verificar el procedimiento legal establecido para la puesta en operación de un automotor de servicio público, y, verificar la posible responsabilidad de la entidad en los hechos que se le indilgan.

Así las cosas, se tiene que, Ley 1344 de 1970, "por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre", vigente para la fecha en la que se expidió la licencia y la matrícula del vehículo UAK 232, establece lo siguiente:

Artículo 3º.- Son autoridades de tránsito:

1. El Ministerio de Obras Públicas;
2. El Consejo Superior de Tránsito;
3. Las Secretarías, **Departamentos o Dirección de Tránsito de carácter departamental, distrital, intendencial y comisarial;**
4. Los Alcaldes Municipales e Inspectores de Policía;
5. Los Inspectores Municipales de Tránsito;
6. La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía Vial y Policía Urbana de Tránsito.

Artículo 7º.- Modificado Decreto Nacional 2591 de 1990, decía así: Las Asambleas, los Gobernadores, los Concejos Municipales, los Alcaldes, los Consejos Intendenciales y los Intendentes y Comisarios, dentro de sus respectivos territorios, expedirán las normas y tomarán las medidas necesarias para la mejor ordenación del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas. (Ver Artículo 19 Ley 105 de 1993).

Artículo 8º.- El Gobierno adscribirá las funciones relativas a la expedición de licencias de conducción o pases y registro de vehículos y demás que este código no atribuya singularmente a alguna, a las autoridades nacionales, departamentales o municipales del ramo. (...)

Artículo 76º.- Son vehículos de servicio público aquellos que se destinan al transporte de pasajeros, de carga o de ambos, por las vías de uso público mediante el cobro de un precio, flete o porte.

Los vehículos de servicio público se clasifican así:

1. De transporte de pasajeros. (...)

Licencia de tránsito

²² Folio 42- 51 cdno 2da instancia





Artículo 87°.- La licencia de tránsito es la autorización para que el vehículo pueda transitar en todo el territorio nacional, expedida por la autoridad competente, previa inscripción del mismo en el correspondiente registro de instrumentos públicos.

La licencia de tránsito es un documento público; en ella se identificará el vehículo y se expresarán su destinación el nombre del propietario inscrito y el número de la placa.

Artículo 88°.- Modificado Decreto Nacional 403 de 1990, decía así: Todo vehículo, para poder transitar, requiere una placa, que será suministrada por las autoridades de tránsito, con caracteres de permanencia, intransmisibilidad y validez en toda la nación, y que identificará al vehículo externa y privativamente.

Al tiempo de la inscripción se asignará a cada vehículo un número de placa. (...)

Artículo 89°.- Ningún vehículo podrá transitar en el territorio nacional sin estar debidamente inscrito y tener licencia, y sin portar placas, salvo cuando se otorgue permiso especial.

Artículo 90°.- Las autoridades de tránsito expedirán permiso especial hasta por sesenta (60) días, mientras se hace la inscripción y expide la licencia, en los siguientes casos:

1. Para trasladar el vehículo importado del puesto de llegada al lugar donde se entregarán los documentos de registro y la licencia de tránsito.
2. Para trasladar el vehículo fabricado o ensamblado en Colombia de la fábrica o planta al lugar donde se presentará la solicitud de registro y licencia de tránsito.
3. Para transitar, mientras se le registra y se obtiene la licencia de tránsito. (...)

Artículo 95°.- La licencia de tránsito de un vehículo automotor deberá ser solicitada por el propietario, y si fueren varios o la propiedad estuviere limitado, conjuntamente por todos los que figuren en el registro como titulares de derecho real principal.

La solicitud deberá formularse en papel sellado, con tres copias en papel común, con impresión dactilar y firma auténtica del propietario. En ella se indicarán:

1. Nombre, identidad, vecindad y dirección del propietario o del nuevo propietario o tenedor;
2. Identidad plena del vehículo, y
3. Servicio al que será destinado.

A la solicitud se acompañará certificado de tradición y vigencia del título, expedido por el competente registro.

(...)

Artículo 97°.- Presentada la solicitud de licencia de tránsito, acompañada de los requisitos exigidos, la respectiva autoridad de tránsito ordenará la revisión del vehículo por técnicos designados por ella para establecer sus condiciones de seguridad o higiene, concordes con su destinación.

Aceptado el vehículo según el examen técnico y presentada la prueba del seguro, la autoridad de tránsito, dentro de los tres días siguientes, expedirá el permiso especial que autoriza el artículo 87 y remitirá a las oficinas centrales los datos indicados por el artículo 90.





Las oficinas centrales, en término no mayor de treinta días, anotarán el vehículo determinarán la nomenclatura de las placas y la comunicación a la oficina de registro, para su anotación en el folio de matrícula.

Hecha la asignación de número, la competente autoridad de tránsito, expedirá las placas, la licencia de funcionamiento y cuando fuere el caso, la patente de servicio público.

Artículo 98°.- Modificado Decreto Nacional 2591 de 1990, decía así: Los vehículos automotores, que presten el servicio público de transporte, requieren, además una tarjeta o cédula expedida por la autoridad competente, donde se certifique que está vinculado a una empresa debidamente autorizada. Esta patente de servicio público deberá portarla el conductor y presentarla a la autoridad competente, donde se certifique que está vinculado a una empresa debidamente autorizada. Esta patente de servicio público deberá portarla el conductor y presentarla a las autoridades que soliciten su exhibición.

La patente se expedirá junto con la licencia de tránsito, o cuando se autorice el cambio de servicio, y tendrá la vigencia que las leyes del transporte le señalen a las licencias de funcionamiento de las empresas.

(...)

Artículo 100°.- La licencia de tránsito de un vehículo se cancelará a solicitud del titular del mismo, por causa de su destrucción, pérdida o exportación, previa la comprobación del hecho por la competente autoridad.

Artículo 101°.- La cancelación del folio de matrícula se hará como consecuencia de la cancelación del registro o por retiro definido de la circulación.

Artículo 102°.- La licencia de tránsito se expedirá para la clase de servicio autorizado en la licencia de importación o en la factura de compra, y que conste en el registro, y por el tiempo señalado en los reglamentos correspondientes.

Por su parte, el Decreto 493 DE 1990, Por el cual se dicta el estatuto para el servicio público de transporte municipal en vehículos tipo automóvil o taxi y se deroga el Decreto 265 de 1988" dispone:

"CAPITULO II. DE LA MATRICULA.

ARTÍCULO 23. Además de los requisitos legales vigentes, las autoridades de tránsito exigirán para la matrícula de nuevos vehículos de esta modalidad, la respectiva autorización de compra expedida por la autoridad municipal competente.

ARTÍCULO 24. Las autoridades de tránsito deberán expedir la licencia de tránsito dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud de matrícula.

CAPITULO III. DE LA TARJETA DE OPERACIÓN²³.

²³ Esta norma fue reemplazada por el Decreto 172 de 2001, pero conservó el mismo texto.





ARTÍCULO 25. La tarjeta de operación es el documento que acredita a los vehículos automotores tipo automóvil o taxi para prestar el servicio público de transporte bajo la responsabilidad de una empresa de acuerdo con su respectiva licencia de funcionamiento y en áreas de operación autorizadas.

ARTÍCULO 26. Todos los vehículos de esta modalidad deberá portar en forma permanente la tarjeta de operación.

ARTÍCULO 27. La tarjeta de operación deberá contener la siguiente información:

- a) DATOS DE LA EMPRESA: Razón social, sede, radio de acción y/o zona de operación.
- b) DATOS DEL VEHÍCULO: Clase, marca, modelo, número de motor, capacidad, placas.
- c) FECHA DE VENCIMIENTO, NUMERACIÓN CONSECUTIVA, FIRMA Y SELLO DE LA OFICINA EXPEDIDORA.

(...)

ARTÍCULO 29. Las autoridades del Distrito Especial, metropolitanas y municipales expedirán la tarjeta de operación únicamente a los vehículos tipo automóvil o taxi vinculados a las empresas de transporte legalmente autorizadas, sean estas constituidas por personas naturales o jurídicas. PARÁGRAFO. El trámite para la expedición o renovación de la tarjeta de operación se hará únicamente a través de la empresa legalmente constituida.

ARTÍCULO 30. Para obtener o renovar la tarjeta de operación se presentarán los siguientes documentos:

- a) Solicitud suscrita por el representante legal de la empresa.
- b) Por primera vez. Fotocopia autenticada de la autorización de compra expedida por la autoridad municipal competente.
- c) Fotocopia autenticada de la licencia de tránsito. e) Recibo de pago de los derechos que se causen por concepto de expedición de la tarjeta de operación.
- f) Para empresas constituidas por personas naturales se requiere fotocopia autenticada de la licencia de funcionamiento vigente y certificado expedido por la Cámara de Comercio acerca de la inscripción en el registro mercantil.
- g) Para empresas constituidas por personas jurídicas, fotocopia autenticada del contrato de vinculación vigente.

PARÁGRAFO. Las autoridades municipales o de tránsito no podrán exigir otro requisito o documento diferente a los enunciados en este artículo y dispondrán de un plazo máximo de quince (15) días para la expedición de la tarjeta de operación.

ARTÍCULO 31. Las empresas de esta modalidad deberán solicitar la renovación de las tarjetas de operación de los vehículos vinculados a ellas, por lo menos dos (2) meses antes del vencimiento de las mismas.

ARTÍCULO 32. La vigencia de las tarjetas de operación para los vehículos de esta modalidad será hasta por un (1) año y su día y mes de vencimiento serán los





correspondientes al día y mes de la fecha de vencimiento de la licencia de funcionamiento de la empresa a la cual se encuentren vinculados.

ARTÍCULO 33. A todo vehículo nuevo se le expedirá provisionalmente la tarjeta de operación, con una vigencia igual a la licencia provisional del tránsito y se entenderá prorrogada hasta la fecha de expedición de la licencia definitiva de tránsito.

En lo que se refiere a la reposición de vehículos tipo taxi, para la prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros, el Decreto 493 de 1990 dispone:

"Del ingreso de vehículos al parque automotor.

Artículo 16. Entiéndase como ingreso de automóviles o taxis al servicio público de transporte, la vinculación de vehículos al parque automotor de este servicio en una ciudad. El ingreso podrá ser por incremento o por reposición. Será por incremento cuando la vinculación implique un aumento en el número de vehículos de esa modalidad que operan en la ciudad correspondiente y será por reposición cuando la vinculación se realice para sustituir otro vehículo que se encuentre matriculado en el servicio público.

Parágrafo 1° El ingreso para las ciudades capitales de departamento o que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, se efectuará únicamente con vehículos nuevos. En las ciudades restantes dicho ingreso se podrá efectuar con vehículos nuevos o provenientes de otra ciudad siempre y cuando su edad no exceda de quince (15) años.

Parágrafo 2° El vehículo a sustituir deberá pasar a otra zona de operación o al servicio particular y en este último caso no podrá utilizar parcial o totalmente los colores autorizados para el servicio público. De igual manera se podrán reponer aquellos vehículos que salgan en forma definitiva de circulación, previa cancelación de la matrícula.

Artículo 17. El alcalde mayor de Bogotá y los alcaldes municipales y de las áreas metropolitanas fijarán anualmente, mediante acto administrativo, previo estudio técnico, el número de vehículos tipo automóvil y/o taxi que podrán ingresar durante el año siguiente por incremento y/o reposición al servicio público de transporte en el territorio de su jurisdicción.

En todo caso, el incremento anual para aquellos municipios que cuentan con el servicio de que trata el presente Decreto, no podrá ser superior al seis por ciento (6%) del total de este tipo de vehículos en el año inmediatamente anterior.

Para aquellos municipios que no cuenten con el servicio de automóviles o taxis, podrán iniciar el servicio hasta con un máximo de cero punto cinco (0.5) vehículos por cada mil habitantes de la cabecera municipal, teniéndose como base la población proyectada certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, para el respectivo año. Para los años siguientes, el máximo a incrementar no podrá sobrepasar el seis por ciento (6%) del parque automotor en servicio.

Artículo 18. Para las áreas metropolitanas en donde al alcalde metropolitano no le hayan sido asignadas las funciones de transporte por la Junta Metropolitana, los alcaldes de los municipios que la conforman, siguiendo el procedimiento establecido en el presente





13-001-33-33-008-2014-00265-01

Decreto, fijarán el número de vehículos tipo automóvil o taxi, a que se refiere el artículo anterior para la totalidad de dicha área mediante providencia única firmada por los mismos.

Artículo 19. Los alcaldes municipales, el Alcalde Mayor de Bogotá y los de las áreas metropolitanas, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los procedimientos para la adjudicación y la expedición de las autorizaciones de compra bien sea para incremento o para reposición. Los alcaldes, para estos efectos oirán a los empresarios del transporte en esta modalidad.

Artículo 20. Los vehículos a que se refiere el presente Decreto sólo podrán prestar servicio en el Municipio en el cual les haya sido expedida la autorización de compra.

Artículo 21. Los vehículos tipo automóvil o taxi se destinarán exclusivamente al servicio público de transporte urbano sin perjuicio de los viajes ocasionales que pueden realizar de acuerdo a la reglamentación que en tal sentido ha expedido o expida el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito y deberán permanecer en este servicio por un término no menor de cinco (5) años contados a partir de la fecha de expedición de la respectiva licencia de tránsito.

Artículo 22. Cuando el ingreso por incremento al parque automotor de un municipio, se efectúe en ejercicio de lo establecido en el parágrafo primero del artículo dieciséis (16) del presente Decreto, la autoridad competente expedirá al interesado una autorización de ingreso del vehículo, que reemplazará para todos los efectos y trámites en que sea requerida la autorización de compra de vehículos nuevos.

Parágrafo. Para reponer el cupo dejado por el vehículo en el municipio donde estaba prestando servicio, el propietario, deberá solicitar a la autoridad competente, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de desvinculación y traslado del vehículo, la respectiva autorización de compra para reposición.

Si vencido este término no se formula la solicitud la autoridad competente podrá disponer del cupo".

A su turno, el texto original del art. 59 de la Ley 336 de 1996 expone:

"ARTÍCULO 59. Toda empresa operadora del servicio público de transporte deberá contar con programas de Reposición en todas las modalidades que contemplen condiciones administrativas, técnicas y financieras que permitan el democrático acceso a los mismos.
(...)

La reposición implica el ingreso a de un vehículo nuevo en sustitución de otro que sale definitivamente del servicio y que será sometido a un proceso de desintegración física total, para lo cual se le cancelará su matrícula.

El Decreto 91 del 13 de enero de 1998, establece:

Disposiciones para el transporte público individual de pasajeros, en vehículos taxi

Artículo 64°.- A partir de la promulgación del presente decreto las autoridades distritales o municipales no podrán autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento, hasta tanto no se determinen las necesidades de equipo mediante el estudio técnico de que tratan los artículos siguientes:





Hay ingreso por incremento cuando la vinculación implique un aumento en el número de vehículos que bajo esa modalidad operan en el distrito o municipio correspondiente. Será por reposición cuando la vinculación se realice con un vehículo nuevo, para sustituir a otro que se encuentra matriculado en el servicio público, el cual deberá someterse al proceso de desintegración física al que se refiere el artículo 59 de la Ley 336 de 1996²⁴.

Se advierte entonces que el Departamento de Tránsito y Transporte de Cartagena – DATT²⁵– fue creado el 14 de diciembre de 1990, mediante Decreto No. 736 del mismo año, como una entidad administrativa adscrita al Despacho del Alcalde de Cartagena, encargada de desarrollar y vigilar todas las actividades relacionadas con el Tránsito y Transportes a nivel Distrital. En igual sentido, se evidencia que conforme con el art. 97 de la Ley 1344 de 1970, el DATT adelantó el trámite de expedición de las resoluciones que le concedieron la reposición de vehículo al actor, así como el acto administrativo que le concedió la licencia de tránsito y la matrícula del automotor, asignándole el correspondiente número de placas, conforme con las pruebas aportadas al expediente.

Ahora bien, de acuerdo con la sentencia del Consejo de Estado invocada en el marco normativo de esta providencia, se tiene que, para que proceda la reparación de los daños ocasionada con la nulidad de los actos administrativos favorables al demandante, debe demostrarse que dicho resultado no es consecuencia de la propia conducta del afectado.

En este caso, tratándose de un evento en el que existe duplicidad de las matrículas de automotores por la reposición de varios vehículos con el cupo de un solo taxi, el demandante tenía la carga de probar que efectivamente le asistía el derecho a gozar del cupo del taxi original; o, por lo menos, debía demostrar que había sido engañado por los funcionarios del Datt, en el trámite de legalización de su automotor; más aún, cuando la Fiscalía expone que los soportes de las licencias y demás permisos concedidos a los afectados estaban respaldados en documentos falsos.

Considera este Tribunal que era indispensable que se allegara al plenario el expediente penal contentivo de la actuación adelantada por los hechos que hoy son objeto de estudio, para efectos de tener mayor claridad sobre las circunstancias en las que se presentaron las irregularidades que depararon en la

²⁴ Ley 336 de 1996, Artículo 3º. El proceso de desintegración física de que trata el artículo 64 del Decreto 91 de 1998, no se exigirá hasta tanto se establezcan los programas financieros especiales para impulsar la reposición de los equipos de transporte, contemplados en el artículo 59 de la Ley 336 de 1996. Las autoridades de tránsito competentes, podrán permitir el cambio de servicio público a particular, a los vehículos que hayan sido objeto de la reposición.

²⁵ <http://www.transitocartagena.gov.co/quienes-somos.html>





cancelación de las matrículas de casi 83 vehículos de servicio público en la ciudad de Cartagena²⁶. Debe resaltarse que en la demanda, la parte actora manifiesta que en el proceso penal quedó demostrado que los propietarios de los automóviles afectados fueron engañados; sin embargo, en el asunto bajo estudio, no se aportó dicho expediente; por lo que la parte actora no cumplió con la carga de demostrar que en efecto, había sido engañado en el trámite de las licencias del vehículo.

Resalta esta Corporación que en los hechos de la demanda no se explica, y mucho menos se demuestra en el plenario, cómo el señor OSCAR AUGUSTO NÁJERA adquirió el cupo del taxi que resultó matriculado e identificado con la placa UAK 232, para efectos de realizar la reposición del vehículo de placas UA 5386; pues, en la providencia del 11 de agosto de 2010, la Fiscalía Seccional Trece de Cartagena – Unidad de Delitos Contra la Administración Pública (fl. 79-86 c. apel), explica que de la investigación sobre las irregularidades encontradas al interior del Datt., se encontró que se estaban otorgando nuevos cupos para taxis y busetas de forma fraudulenta, bajo las siguientes modalidades delictuales:

"1.- Utilización de carpetas de vehículos viejos que no presentaban en el sistema trámite alguno en los últimos años (pago de impuestos, multas, revisión, reposición de placas etc) con el fin de cancelar sus matrículas, y dar paso a un nuevo rodante por reposición de equipo, falsificando para ello la firma del último propietario, inscrito en todos los trámites relacionados con la cancelación de la matrícula del carro viejo, aportando incluso fotocopia de la cedula de ciudadanía del propietario falsificada y denuncia por pérdida de los documentos del carro.

2.- Se compraba el vehículo a quien lo poseía, pero se falsificaba la firma del propietario inscrito ante el tránsito en todo lo relacionado con el trámite de cancelación de la matrícula y cesión de derechos.

3.- Se matriculaba un taxi nuevo con el cupo de un carro viejo que con anterioridad se le ha cancelado matrícula, dando paso a otro, aprovechando las deficiencias que presentaba el sistema Prececom".

4.- Se utilizaban fotocopias de resoluciones de cancelación de matrícula sin valor para inscribir otros vehículos".

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye esta Judicatura que se desconoce cuál fue la actuación o participación del demandante en las irregularidades

²⁶ Dicho expediente fue solicitado por esta Corporación por medio de auto de mejor proveer, sin embargo, solo se recibieron las copias de las providencias que le pusieron fin a dicha actuación; a pesar de lo anterior, debía procederse a dictar sentencia, pues esta etapa no se puede convertir en un nuevo período probatorio, en el que se requiera a las partes, de manera indefinida, para el aporte de las pruebas.





presentadas en la documentación encontrada en el Datt; si simplemente fue una víctima del actuar de los Agentes del Estado, o por el contrario, de la investigación penal se pudiera colegir que hubieran personas particulares (el accionante) involucradas en el ilícito. Debe resaltarse que en este evento el accionante acusa a un funcionario del Datt como el responsable de la conducta punible que fue investigada, pero en el expediente no existe, ni siquiera, una prueba que indique quiénes fueron las personas investigadas por los hechos que hoy se reclaman. Solo se conoce que hubo una investigación penal al interior del Datt, que de ello resultaron unos hechos fraudulentos que generaron que al actor se le cancelaran sus permisos y licencias de tránsito.

En ese orden de ideas, se advierte que no existen en el proceso los suficientes medios de pruebas que lleven a esta Corporación al convencimiento de los hechos narrados por el accionante. Por lo anterior, y conforme con el art. 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundamentarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso; en igual sentido, el art. 167 establece que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Así las cosas, se procederá a **REVOCAR** la decisión de primera instancia, y en consecuencia se denegará la indemnización en comento.

VIII. COSTAS

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, y los arts. 365 y 366 del CGP., como quiera que se revocará la sentencia de primera instancia, esta Corporación condenará en costas a la parte vencida, parte actora, en ambas instancia.

IX.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 11 de agosto de 2016, proferida por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, que accedió a las





pretensiones de la demanda, por lo expuesto en las consideraciones de la sentencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **DENIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, en ambas instancias, conforme a lo establecido en los arts. 188 del CPACA y del 365 -366 del CGP.

CUARTO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de rigen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 067 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

