



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034-02 (68.434)

Actor: HÉCTOR URIEL BARRAGÁN RAMÍREZ

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA

Temas: DAÑO - a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado, por lo que debe ser debidamente demostrado. Además de ser cierto, real, determinado o determinable e indemnizable, debe ser antijurídico – TRÁMITE ADMINISTRATIVO - demora en la adopción y ejecución de decisiones administrativas / DAÑO – no reviste la connotación de antijurídico.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 27 de febrero de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Se pretende la declaratoria de responsabilidad de las demandadas por el daño antijurídico que le habrían ocasionado al señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, al demorarse más de dos años en expedir la licencia de tránsito del vehículo de placas TAM 458 que solicitó en reposición. En criterio del demandante, dicha situación le ocasionó pérdidas económicas por valor de \$1.404'197.051, dado que durante ese tiempo no pudo prestar el servicio público de transporte de carga en el trayecto Bogotá – Buenaventura y viceversa.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 26 de agosto de 2015¹, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, a través de apoderado judicial, interpuso demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Transporte, el departamento de

¹ Folio 2 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Cundinamarca – Secretaría de Tránsito y Movilidad, la Unión Temporal Siett Cundinamarca y la concesión Runt S.A., con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por el retardo injustificado en la expedición de la licencia de tránsito del tractocamión de placas TAM 458, que solicitó en reposición del cupo del vehículo de placas UFQ 119. En concreto, esto fue lo que solicitó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

- 1. Que el Ministerio de Transporte, concesión Runt, secretaría de transporte y movilidad de Cundinamarca y concesión SIETT Cundinamarca, personas jurídicas representadas por su representante legal o por quienes hagan sus veces, sean declarados responsables de los perjuicios económicos que causaron al señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, originados en la injustificada tardanza en concederle la licencia de tránsito al vehículo TAM 458 en reposición del vehículo UFQ 119 que fue objeto de hurto, según consta en denuncia presentada el 24 de agosto de 2006.*
- 2. El Ministerio de Transporte, concesión Runt, secretaría de transporte y movilidad de Cundinamarca y concesión SIETT Cundinamarca deben ser condenados a indemnizar los perjuicios económicos causados al señor Héctor Uriel Barragán Ramírez en la suma de mil cuatrocientos cuatro millones ciento noventa y siete mil cincuenta y un pesos (\$1.404'197.051), consistente en el lucro cesante incurrido.*
- 3. Condenar y cancelar a mi representado las agencias en derecho y costos del proceso, liquidadas conforme a los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.*

Por lo anterior, solicitó que se condenara a las demandadas a pagar la suma de \$1.404'197.051, la cual, según dijo, correspondía a los ingresos que dejó de recibir durante el tiempo que no pudo prestar el servicio de transporte de carga desde Bogotá a Buenaventura y viceversa.

2. Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, se narró lo siguiente:

Con ocasión del hurto de la tractomula de placas UFQ 119 y la imposibilidad de recuperarla, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez adelantó en “la sede operativa de la secretaría de tránsito de Cundinamarca en la Calera” el trámite de cancelación de la licencia de tránsito de su automotor para efectos de reposición.

El 27 de diciembre de 2007, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez le solicitó al Ministerio de Transporte la cancelación de la inscripción del vehículo de placas UFQ 119 en el Registro Nacional de Carga y la reposición del cupo que tenía su automotor.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

El 8 de enero de 2008, el Ministerio de Transporte dispuso la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Carga y, por medio de un oficio fechado el 5 de febrero del mismo año, *“autorizó”* la reposición del cupo asignado, *“previa presentación de la factura proforma o de la información del nuevo vehículo a registrar”*.

El 30 de enero de 2012, el señor Barragán Ramírez presentó la factura proforma del vehículo y solicitó la asignación del cupo en reposición.

Mediante Oficio del 25 de mayo de 2012, el Ministerio de Transporte requirió al SIETT de Cundinamarca en la Calera para que remitiera la información del vehículo de placas UFQ 119, dado que la registrada en el Runt no coincidía con la consignada en la solicitud de reposición.

El 11 de julio de 2012, la administradora del Siett de Cundinamarca en la Calera informó que la cancelación de la matrícula del vehículo de placas UFQ 119 se realizó por hurto, pero que en el Runt aparecía registrada como causa su *“desintegración”*.

En oficio del 11 de agosto de 2012, el Ministerio de Transporte requirió al Siett de Cundinamarca en la Calera para que se corrigieran las inconsistencias encontradas en el Runt, entre ellas, el motivo de cancelación de la matrícula del vehículo de placas UFQ 119 y su capacidad de carga, así como también para que allegara el original del acto administrativo por medio del cual se dispuso la referida cancelación.

El 12 de septiembre siguiente, el señor Barragán Ramírez le solicitó al Siett de Cundinamarca en La Calera el cumplimiento de lo dispuesto por el Ministerio de Transporte y el 23 de enero de 2013 reiteró ante esa cartera ministerial la solicitud de reposición.

El 2 de abril de 2013, el Ministerio de Transporte requirió nuevamente al Siett de Cundinamarca y, por medio un oficio de esa misma fecha, le informó al señor Barragán Ramírez que la reposición solicitada no podía efectuarse mientras subsistieran las inconsistencias en el Runt.

El 15 de mayo de 2013, la administradora del Siett de Cundinamarca en La Calera reportó que la información registrada en el Runt fue corregida y el 23 de agosto siguiente el Ministerio de Transporte expidió el certificado n.º 53.111, autorizando *“la reposición del vehículo hurtado de placas UFQ 119”*.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Con el certificado expedido por el Ministerio de Transporte, el 30 de agosto de 2013 el señor Barragán Ramírez inició el trámite de la licencia de tránsito del vehículo en reposición; sin embargo, su solicitud fue rechazada por el sistema, por cuanto *“el motivo de la cancelación de la matrícula es hurto y la fecha de ocurrido el hecho no es mayor a la fecha 11.06.08”*.

En febrero de 2014, el Ministerio de Transporte autorizó la modificación de la información en el Runt y el 6 de marzo siguiente se expidió *“la licencia de tránsito del vehículo objeto de reposición, asignándole las placas TAM 458, 751 días después de haber iniciado el trámite de reposición”*.

De acuerdo con la parte actora, la demora en la expedición de la licencia de tránsito le impidió obtener ingresos por la suma de \$1.404'197.051, los cuales pidió fueran resarcidos en su integridad, dado que durante ese tiempo el vehículo de placas TAM 458 no pudo prestar el servicio de transporte de carga desde Bogotá a Buenaventura y viceversa.

En su criterio, los perjuicios a él ocasionados le resultaban atribuibles a las demandadas, a título de falla del servicio, por lo siguiente (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

Los hechos y omisiones anteriormente planteados, consistentes principalmente en errores de reporte y registro, las diferencias existentes entre la información que reposaba en el SIETT de la Calera y la concesión RUNT y la aplicación indebida de normas por parte del Ministerio de Transporte y la concesión Runt causaron una demora injustificada de 25 meses en la expedición de la licencia de tránsito para reposición del vehículo, generando un daño al señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, consistente en la inmovilización del vehículo importado durante ese período, lo que le impidió percibir los ingresos que de su explotación se derivan y cuyo monto se cuantificó en la demanda.

Es decir, mi representado no estaba en la obligación de asumir la demora injustificada de 25 meses que tardó el Estado en autorizarle la reposición de un vehículo hurtado, cuyo trámite inició el 14 de febrero de 2012 y fue culminado el 6 de marzo de 2014, período en el cual el vehículo para la reposición quedó estacionado sin poder prestar el servicio para el cual fue adquirido.

3. Trámite de primera instancia

La demanda se admitió el 10 de mayo de 2016² únicamente respecto de la Nación – Ministerio de Transporte, la Unión Temporal Siett Cundinamarca y la concesión

² En proveído del 23 de septiembre de 2015 se inadmitió la demanda para que el actor corrigiera el escrito inicial, en el sentido de precisar los hechos y omisiones que sustentaban la atribución de responsabilidad de las demandadas. Luego, en el auto que dispuso sobre admisión, el Tribunal a quo advirtió que, como en el escrito de subsanación no se realizó ninguna imputación de



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Runt S.A., decisión que fue debidamente notificada a las demandadas³ y al Ministerio Público⁴.

La **concesión Runt S.A.** contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones.

Señaló que no era cierto que en el oficio del 5 de febrero de 2008 el Ministerio de Transporte hubiese autorizado la reposición del cupo del vehículo de placas UFQ 119, dado que, como se puso de presente en dicho documento, para la expedición del certificado de cumplimiento de requisitos para registro inicial se requería que el señor Barragán Ramírez allegara, entre otros, los documentos del nuevo vehículo, lo que ocurrió cuatro años después, cuando se habían modificado las normas y había entrado en funcionamiento el Runt.

Explicó que el Registro Único Nacional de Tránsito *-Runt-* es un sistema creado por el Ministerio de Transporte para registrar, unificar y mantener actualizada la información, entre otros, de los automotores que circulan en el país, la cual, antes de su entrada en funcionamiento *-3 de noviembre de 2009-* era administrada y conservada por los organismos de tránsito en sus respectivas sedes.

Con fundamento en lo anterior, propuso las siguientes excepciones:

- Falta de legitimación en la causa por pasiva y/o hecho de un tercero, porque las inconsistencias en la información registrada en el Runt le resultaban atribuibles al organismo de tránsito que la reportó y, de otra parte, porque la negativa de validación que arrojó el sistema no fue producto de un error, sino del cumplimiento de los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte en la Resolución 7013 de 2012.

- Culpa exclusiva de la víctima, por cuanto el señor Barragán Ramírez suspendió el trámite de la reposición por cuatro años sin ninguna justificación; además, porque, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 7013 de 2012 era su deber verificar que la información de su vehículo hubiere migrado de forma correcta al sistema y, en caso contrario, solicitar su corrección ante el organismo de tránsito correspondiente y no pretender que ello se efectuara durante el trámite de reposición.

responsabilidad en contra del departamento de Cundinamarca - secretaría de tránsito y movilidad, negaría su vinculación al proceso.

³ Folios 54 a 58 del cuaderno de primera instancia.

⁴ Folio 53 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Por último, frente al daño alegado por el demandante, manifestó que no se probó y que su cuantificación resultaba desproporcionada, pues la obtención de la matrícula de un vehículo en reposición era una mera expectativa y el hecho de tenerla no implicaba *per se* que el vehículo de placas TAM 458 tuviera asegurados los viajes que supuestamente dejó de realizar⁵.

La **unión temporal Sielt Cundinamarca** contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que no se acreditaron los elementos de la responsabilidad.

Indicó que la solicitud de cancelación de la licencia de tránsito del vehículo de placas UFQ 119 se gestionó de conformidad con lo dispuesto en la Ley 769 de 2002 y el Decreto 2868 de 2006, tanto así que en 2008 el Ministerio de Transporte le autorizó al aquí demandante la reposición del cupo que tenía su automotor.

Aseguró que el señor Barragán Martínez permitió que pasaran cuatro años para continuar con el trámite de la reposición y ello, en su criterio, resultó determinante en la demora alegada por el actor, porque para esa época ya había entrado en funcionamiento el Runt.

A su vez, afirmó que el demandante pretendía la reparación de unos perjuicios que no acreditó, toda vez que se limitó a señalar que se causaron por el paso del tiempo, sin allegar prueba de su existencia y cuantificación.

Por último, sostuvo que frente a ella operó el fenómeno de la caducidad del medio de control, por cuanto los trámites para la cancelación de la licencia de tránsito del vehículo de placas UFQ 119 se llevaron a cabo en 2006 y la demanda se presentó 11 años después⁶.

En su contestación, el **Ministerio de Transporte** se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Señaló que se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos para la expedición del certificado de reposición y que las inconsistencias que presentaba la información reportada en el Runt eran atribuibles al organismo de tránsito donde se realizó el trámite de cancelación de la matrícula de vehículo, al que requirió en

⁵ Folios 73 a 96 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Folios 125 a 136 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

varias oportunidades para que actualizara la información, dado que, por disposición legal, era el único autorizado para hacerlo.

Explicó que la certificación de cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2868 de 2008 era una preaprobación que no generaba derecho alguno en favor del solicitante del cupo, así como tampoco le impedía verificar la documentación allegada para finalizar el trámite de autorización de reposición, de ahí que frente a dicha imputación careciera de legitimación⁷.

El 27 de junio de 2017 se realizó la **audiencia inicial**, diligencia en la cual la magistrada ponente concluyó que no había situaciones por sanear y negó la excepción de caducidad propuesta por una de las demandadas.

En contra dicha decisión se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto desfavorablemente por esta Subsección en proveído del 30 de julio de 2018⁸, bajo la consideración de que en este asunto no operó el fenómeno jurídico procesal de la caducidad del medio de control.

Al respecto, se explicó que la licencia de tránsito solicitada implicaba un procedimiento administrativo en el que intervenían varias entidades públicas y/o particulares en ejercicio de función administrativa, cuyas actuaciones, con unidad de contenido y de fin, culminaban con la expedición de dicho acto administrativo complejo⁹ que habilitaba al automotor para circular por las vías públicas del país, razón por la cual el término para demandar por la demora en la atención de su solicitud comenzó a correr en el momento en que, agotadas las actuaciones previas,

⁷ Folios 153 a 176 del cuaderno de primera instancia.

⁸ Dicho aspecto será abordado en el acápite de ejercicio oportuno del medio de control. Folios 322 a 334 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁹ *“La actuación iniciaba con la solicitud de cancelación de la licencia de tránsito del vehículo hurtado ante la autoridad de tránsito que hubiese efectuado el registro inicial del vehículo, la cual expedía la respectiva certificación. Agotado lo anterior, el propietario debía solicitarle al Ministerio de Transporte, a través de la Dirección Territorial competente, la exclusión del automotor del Registro Nacional de Carga y, autorizada dicha diligencia, el expediente debía remitírsele al despacho del ministro, para que expidiera la “Certificación de Cumplimiento de Requisitos para Registro Inicial”. Una vez se otorgara la referida certificación, el Ministerio de Transporte debía remitirla al organismo de tránsito en el que el usuario haría efectivo el registro inicial del nuevo vehículo, el cual, de conformidad con lo señalado en los artículos 2 y 37 del Código Nacional de Tránsito, corresponde al procedimiento mediante el cual este es matriculado ante un organismo de tránsito y que culmina con la expedición de la licencia de tránsito, entendida como el acto administrativo que habilita a un vehículo para circular por las vías públicas y, además, permite su identificación, así como la de su propietario”.*



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

debió efectuarse el registro inicial del vehículo que reemplazaría al que le fue hurtado al demandante¹⁰, lo que ocurrió el 21 de septiembre de 2013¹¹.

En ese sentido se indicó que, como el término de caducidad corrió desde el 22 de septiembre de 2013 *-día siguiente al vencimiento del término para atender la petición-* hasta el 22 de septiembre de 2015 y la demanda se presentó el 26 de agosto de ese año, se imponía concluir la oportunidad del medio de control¹².

El 30 de abril de 2019 se reanudó la **audiencia inicial** para proseguir con la fijación del litigio en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

Si la licencia de tránsito del vehículo TAM-48 que se dio en reposición del vehículo CFQ119 fue tardía o no.

Si esa omisión así atribuida a las demandadas produjo el daño aludido.

Al respecto, las partes y el Ministerio Público manifestaron su aceptación. Posteriormente se decretaron como pruebas las documentales aportadas con la demanda y las pedidas por las demandadas.

Entre el 25 de julio de 2019 y el 18 de febrero de 2021 se llevó a cabo la **audiencia de pruebas** y, más adelante, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 181 del CPACA, se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión y del concepto del Ministerio Público¹³.

¹⁰ “Con fundamento en lo expuesto, para efectos de determinar la ocurrencia o no de la caducidad, se debe tomar como referencia la fecha en la que, agotadas las actuaciones previas, se debió acceder al registro inicial del vehículo que reemplazó el que le fue hurtado al demandante. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Decreto 2868 de 2006 y la Resolución 1150 de 2005, proferida por el Ministerio de Transporte, no establecían el término dentro del cual debía efectuarse la matrícula del vehículo, una vez se otorgaba la certificación de cumplimiento de requisitos por parte del Ministerio de Transporte. Por lo anterior, al trámite de matrícula le resultaban aplicables las reglas contenidas en el Código Contencioso, en virtud de las cuales⁵, el término legal que tenían las entidades para pronunciarse era de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente al de la fecha de recibo de la solicitud, la cual se radicó el 30 de agosto de 2013.

¹¹ “Conviene aclarar que, según lo dispuesto en el artículo 6 ejusdem, si la entidad consideraba que dentro de dicho término no alcanzaba a dar contestación, así lo debía informar al interesado, expresando los motivos de la demora, y señalando a la vez la fecha en que resolvería. Así las cosas, la petición del demandante se debía resolver dentro del período comprendido entre el 2 y el 21 de septiembre de 2013”.

¹² “Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta la suspensión del término de caducidad con ocasión del trámite de la conciliación extrajudicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, pues el 3 de junio de 2015 se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, la cual, el 31 de julio de 2015, ante la inasistencia a la audiencia pertinente de una de las demandadas, expidió la constancia de agotamiento de dicho requisito de procedibilidad”.

¹³ Índices 87 y 95 del sistema de gestión judicial SAMAI.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Las **partes** reiteraron lo expuesto en la demanda y los escritos de contestación¹⁴.

El **Ministerio Público** no se pronunció en esta etapa del proceso.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 27 de febrero de 2022, negó las pretensiones de la demanda.

Indicó que el primer elemento de la responsabilidad era el daño y que sin su acreditación no podía analizarse la imputación, de ahí que la parte actora tuviera que demostrar, en primer lugar, que se trataba de un daño *“cierto, concreto y personal, que se pueda apreciar material y jurídicamente, que no se limite a ninguna conjetura y que lo haya sufrido quien lo alega”*.

Señaló que en el caso concreto el daño alegado por el demandante era eventual o hipotético, pues pretendía que se le indemnizaran los perjuicios derivados por la afectación de no poder disponer del vehículo de placas TAM 458 para realizar el trayecto Bogotá – Buenaventura y viceversa, desde el 14 de febrero de 2012 hasta el 6 de marzo de 2014, sin advertir que la presentación de la solicitud de licencia de tránsito no generaba automáticamente el derecho a operar el vehículo en reposición, en tanto que, como lo puso de presente esta Corporación en el auto del 30 de julio de 2018¹⁵, se trataba de un procedimiento administrativo complejo que requería del agotamiento de unos pasos previos, sin los cuales no podía expedirse tal autorización.

Además, porque, para demostrar su configuración, el aquí demandante se limitó a aportar sus declaraciones de renta y una cotización del flete por tonelada del trayecto Buenaventura – Bogotá y viceversa, junto con un dictamen de las utilidades que supuestamente dejó de recibir durante el tiempo que demoró la expedición de la licencia de tránsito del vehículo de placas TAM 458, suscrita por un contador público, documentos que resultaban insuficientes para acreditar la existencia del daño, por cuanto las declaraciones de renta evidenciaban únicamente cuáles fueron los ingresos recibidos por el señor Barragán Ramírez en los años 2014 y 2015 y no las sumas que dejó de recibir por no realizar el referido trayecto, así como también porque los cálculos proyectados por el contador carecían de justificación, en la

¹⁴ Índice 2 del sistema de gestión judicial SAMAI.

¹⁵ Providencia por medio de la cual se desató el recurso de apelación interpuesto contra la decisión adoptada en audiencia inicial que negó la excepción de caducidad propuesta por una de las demandadas.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

medida en que no se allegaron los soportes del peritaje y se omitió considerar que la sola solicitud de reposición no otorgaba la autorización para transitar.

En ese sentido, sostuvo que como el daño reclamado partía *“de un supuesto relativo a la posibilidad de explotación del automotor TAM 458 y se finca en una mera conjetura propia de considerar que el inicio del trámite de reposición del vehículo de carga confería dicha posibilidad”*, se imponía negar las súplicas de la demanda y, a su vez, condenar en costas a la parte actora, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP.

5. Recurso de apelación

La parte actora interpuso recurso de apelación, con fundamento en los siguientes argumentos:

Afirmó que la afectación y los perjuicios alegados por el señor Barragán Martínez se causaron desde la fecha en que radicó los documentos del vehículo de placas TAM 458, pero que, aun cuando se aceptara que la expedición de licencia de tránsito no era automática, lo cierto era que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades encargadas de su trámite no podían demorarse más de 30 días hábiles para atender la solicitud.

Indicó que el *“concepto técnico”* allegado al proceso resultaba *“idóneo, útil y pertinente”* para demostrar la pérdida de ingresos sufrida por el actor, toda vez que fue suscrito por un contador público auxiliar de la justicia, quien sustentó sus conclusiones en proyecciones financieras hipotéticas del trayecto Bogotá – Buenaventura y viceversa, porque *“no podía ser de otra forma”*, en tanto que *“nunca se sabrá a ciencia cierta cómo hubieran sido las cosas si no se hubiera presentado el daño antijurídico”* y agregó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

En el presente caso se particulariza el daño, por eso se presentó con la demanda un concepto técnico emitido por un perito auxiliar de la justicia Inscrito en la Dirección Seccional de Justicia, en el cual se especifican los posibles trayectos que pudo haber realizado si no se hubiera presentado el daño, por eso se hace énfasis en los trayectos de Bogotá a Buenaventura (porque eran los trayectos que estaba destinado a tener ese vehículo si no lo hubieran dejado parqueado dos años).

En su criterio, el Tribunal *a quo* omitió valorar las demás pruebas relacionadas con la actividad económica del demandante y las ganancias que reportó el vehículo de placas TAM 458 en el año 2014, las cuales daban cuenta de la existencia del daño



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

por el cual se solicitó la indemnización, pues el vehículo no se adquirió para “dejarlo *parqueado sino para ponerlo a trabajar*”. Al respecto, mencionó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

... la administración dilató la expedición de la licencia de tránsito, lo que causó que un vehículo de carga, el cual ya tenía proyecciones de trabajo, se hubiera quedado quieto, produciendo solo gastos por más de dos años, por la descoordinación de los organismos de tránsito de corregir un error que ella misma cometió en que no haber expedido la licencia de tránsito a tiempo. Las pruebas aportadas son idóneas para demostrar que el daño antijurídico que causaron las entidades involucradas es cierto, concreto y personal.

Advirtió que, en todo caso, el señor Barragán Ramírez demostró que se dedicaba a la actividad económica del transporte de carga y, en esa medida, debía reconocerse que no tuvo la posibilidad de obtener ganancias con el vehículo de placas TAM 458, configurándose así una pérdida de oportunidad, cuyo reconocimiento solicitó con fundamento en la transcripción de doctrina y de citas jurisprudenciales de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación¹⁶.

Por otra parte, solicitó la revocatoria de la condena en costas impuesta en la sentencia de primera instancia, al considerar que no actuó con temeridad o mala fe, así como también porque del expediente no se desprendía su causación¹⁷.

6. Trámite de segunda instancia

El recurso de apelación se admitió en auto del 6 de junio de 2022, providencia en la que se advirtió que, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 6 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, las partes podían pronunciarse “*desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia*” y el Ministerio Público rendir concepto “*desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia*”¹⁸.

La **parte actora** reiteró lo expuesto en el recurso de apelación¹⁹.

La **concesión RUNT S.A.** solicitó confirmar el fallo de primera instancia, por considerar que el demandante no demostró la causación del daño que alegó²⁰.

¹⁶ Los argumentos que sustentaron este cargo de la apelación se expondrán en acápite posterior.

¹⁷ Índice 2 del sistema de gestión judicial SAMAJ.

¹⁸ Índice 4 del sistema de gestión judicial SAMAJ.

¹⁹ Índice 11 del sistema de gestión judicial SAMAJ.

²⁰ Índice 12 del sistema de gestión judicial SAMAJ.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

El **Ministerio Público** y las **demás demandadas** no se pronunciaron en esta etapa del proceso.

II. CONSIDERACIONES

1. Ejercicio oportuno del medio de control

La Sala no se pronunciará sobre la oportunidad del medio de control de reparación directa, toda vez que dicho aspecto fue objeto de pronunciamiento en proveído del 30 de julio de 2018, por medio de la cual esta Subsección confirmó, en sede de segunda instancia, la decisión que negó la excepción de caducidad propuesta por una de las demandadas y cuyas consideraciones se expusieron con antelación; además, no hay nuevos elementos de prueba que conduzcan a un análisis o conclusión distinta, por lo que hay que estarse a lo ya resuelto sobre el tema²¹.

2. Objeto de la apelación

2.1. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal *a quo* negó las pretensiones por considerar que no se demostró el daño alegado por el demandante, pues, aunque en la demanda se sostuvo que desde el 14 de febrero de 2012 hasta el 6 de marzo de 2014 el vehículo de placas TAM 458 no pudo realizar el trayecto que de Bogotá conduce a Buenaventura y viceversa, dicha circunstancia no se demostró; además, porque el cálculo de las pérdidas económicas que supuestamente padeció el señor Barragán Ramírez carecía de justificación y, de otra parte, porque los documentos allegados al proceso tampoco daban cuenta de su configuración. Acto seguido, dispuso condenar en costas a la parte actora.

La parte actora cuestionó esa decisión con fundamento en que: *i)* el “*concepto técnico*” allegado con la demanda resultaba suficiente para demostrar la afectación patrimonial sufrida por el actor y *ii)* el Tribunal *a quo* omitió confrontar el dictamen pericial con las demás pruebas allegadas al proceso, las cuales daban cuenta de un daño cierto y no una mera conjetura.

Afirmó que, en todo caso, el señor Barragán Ramírez demostró que desarrollaba la actividad económica de transporte de carga y, en esa medida, debía reconocerse a su favor las ganancias que le habría reportado el vehículo de placas TAM 458 por el tiempo que demoró la expedición de la licencia de tránsito del automotor.

²¹ Sobre el particular, se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1° de julio de 2022, exp. 57243. C.P. María Adriana Marín.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Por último, solicitó la revocatoria de la condena en costas.

2.2. En ese orden, le corresponde a la Sala determinar la existencia o no del daño. En caso de que se encuentre acreditado, realizar el análisis de imputación. Solo en el evento de que los elementos de la responsabilidad se encuentren configurados, habrá lugar a examinar la indemnización de perjuicios solicitada por el actor. Lo anterior, siguiendo el orden de los cargos formulados en el recurso de apelación.

Por otro lado, se estudiará la procedencia de la condena en costas en primera instancia, dado que su imposición fue cuestionada en la apelación²².

A continuación, la Sala se referirá al material probatorio allegado al proceso y que resulta relevante para el análisis del caso concreto.

3. Hechos probados

3.1. El 24 de agosto de 2006²³ se presentó una denuncia por el hurto del tractocamión de placas UFQ 119 de propiedad del señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, a la que se le asignó el radicado n.º 00600545.

3.2. El 31 de octubre de 2006, el secretario de la Unidad de Apoyo en Averiguación de Responsables de Automotores de la Dirección Seccional de Fiscalías expidió una certificación en la que dejó constancia de que la investigación con el radicado n.º 200600545 seguía en indagación y que a la fecha no aparecía registro de haber recuperado el rodante²⁴.

3.3. El 14 de diciembre de 2006 se radicó solicitud de cancelación de la licencia de tránsito del vehículo de placas UFQ 119 y, mediante Resolución n.º 163 de ese mismo día²⁵, el coordinador de la sede operativa de La Calera de la Secretaría de Tránsito de Cundinamarca ordenó la cancelación y certificó que la causa de la pérdida del tractocamión de placas UFQ 119, línea T-800, modelo 1998, color azul, servicio público, con capacidad 35 toneladas, fue por hurto²⁶. A su vez, dispuso comunicar dicha decisión al Registro Nacional Automotor.

²² Dicho aspecto se profundizará más adelante.

²³ Folio 5 del cuaderno de pruebas.

²⁴ Folio 104 del cuaderno de primera instancia.

²⁵ Folio 103 del cuaderno de primera instancia.

²⁶ Folio 137 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

3.3. En escritos radicados el 28 de diciembre de 2007, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez solicitó al Ministerio de Transporte la cancelación del Registro Nacional Carga del vehículo de placas UFQ 119²⁷ y la reposición del cupo que tenía su automotor²⁸.

3.5. El 8 de enero de 2008, la directora territorial de Cundinamarca del Ministerio de Transporte certificó que ese día se dispuso la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Carga del vehículo de placas UFQ-119, *“la cual se hace para fines de reposición”*²⁹.

3.6. Mediante Oficio MT-1100-2 del 5 de febrero siguiente³⁰, el asesor del despacho del Ministro de Transporte le informó al señor Barragán Ramírez que, *“revisados los documentos de soporte, constatamos que cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto 2868 de 2006 y que el vehículo desintegrado tenía una capacidad de carga de 35 toneladas”*, por lo que debía allegar la factura proforma o suministrar la marca, modelo, clase, tipo, línea, n.º de chasis y n.º de motor del nuevo vehículo a registrar. Lo anterior para continuar con el trámite de la certificación de cumplimiento de requisitos para registro inicial.

3.7. En escrito del 14 de febrero de 2012³¹, el señor Barragán Ramírez remitió la información del nuevo vehículo: tractocamión, marca Kenworth, línea T800, modelo 2012, chasis 702802, motor 79524746, capacidad 35 toneladas, propietario Héctor Uriel Barragán Ramírez, y solicitó al Ministerio de Transporte continuar con el trámite de la reposición.

3.8. En Oficio MT 20124020268431 del 25 de mayo de 2012, el coordinador del grupo de reposición integral de vehículos del Ministerio de Transporte requirió a la *“Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca – La Calera”* para que remitiera la información del vehículo de placas UFQ119, dado que la registrada en el Runt no coincidía con la solicitud de reposición. Le indicó, además, que procediera a corregir la información³².

²⁷ Solicitud asignada con el radicado MT-425-55565. Folio 36 del cuaderno de pruebas.

²⁸ Solicitud asignada con el radicado MT-425-55566. Folios 222 a 230 del cuaderno de primera instancia.

²⁹ Folio 219 del cuaderno de primera instancia.

³⁰ Ese mismo día se remitió a la dirección de transporte y de tránsito del Ministerio de Transporte los antecedentes sobre la inscripción en el Registro Nacional de Carga, entre otros, del vehículo de placas UFQ-119. Folio 218 del cuaderno de primera instancia y folio 13 del cuaderno de pruebas.

³¹ Escrito que se acompañó de los documentos relativos a la importación. Folio 14 del cuaderno de pruebas.

³² Documento en el que se dejó constancia de que se enviaba copia al señor Barragán Ramírez. Folio 205 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

3.9. En Oficio SIETT-CAL-891-12 del 11 de julio de 2012 -*con fecha de radicación del 23 de julio siguiente*³³-, la administradora de la sede operativa de La Calera informó que el motivo de cancelación de la matrícula del vehículo de placas UFQ119, realizada el 14 de diciembre de 2006, fue por hurto, pero que revisado el sistema Runt se constató que la causa “*quedó por desintegración física o total*”³⁴.

3.10. Mediante Oficio MT 20124020414091 del 11 de agosto de 2012³⁵, el Ministerio de Transporte requirió al organismo de tránsito de La Calera para que allegara copia completa del acto de cancelación de la licencia de tránsito del tractocamión UFQ119, así como también para que corrigiera las inconsistencias encontradas en el Runt, debido a que dicho organismo de tránsito era “*el competente para solicitar los cambios en el sistema*”.

Se puso de presente que, en caso de que no se corrigiera la información, el trámite sería rechazado, previa validación de los documentos aportados.

3.11. El 25 de septiembre de 2012³⁶, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez le pidió al Siett de La Calera atender los requerimientos realizados por el Ministerio de Transporte en los oficios nros. MT 20124020268431 y MT 20124020414091, los cuales, dijo, fueron radicados “*por nuestra parte en junio 29 de 2012 agosto 11 de 2012*”.

3.12. En respuesta del 17 de octubre de 2012³⁷, la administradora de la sede operativa de La Calera le informó al señor Barragán lo siguiente: “*hemos remitido la documentación original del trámite de cancelación de matrícula y solicitud de actualización de datos correspondiente al motivo de cancelación de matrícula del contentivo vehicular de placas de referencia a la entidad competente*”.

3.13. En escrito radicado el 23 de enero de 2013³⁸, el señor Barragán Ramírez le solicitó al Ministerio de Transporte resolver la solicitud “*de reposición del cupo de mi propiedad y asignado inicialmente al vehículo UFQ119*” y explicar los motivos de la demora de dicho trámite.

³³ La fecha de envío del documento, según consta en la guía del operador de mensajería, fue el 11 de julio de 2012. Folio 240 del cuaderno de primera instancia.

³⁴ Folio 22 del cuaderno de pruebas.

³⁵ En dicho documento se dejó constancia de que se enviaba copia al señor Barragán Ramírez. Folio 241 del cuaderno de primera instancia.

³⁶ Folio 24 del cuaderno de pruebas.

³⁷ Dicho documento no tiene fecha de radicación o recibido. Folio 25 del cuaderno de pruebas.

³⁸ Folios 26 y 27 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Agregó que, de acuerdo con lo informado el 17 de octubre de 2012 por el organismo de tránsito de La Calera, el ente ministerial ya había recibido “los documentos originales y fue corregido lo pertinente en el sistema Runt, por lo que se subsanó cualquier inconsistencia”.

3.13. Mediante Oficio MT 201340201182 del 2 de abril de 2013³⁹, el Ministerio de Transporte le indicó al señor Barragán Ramírez lo siguiente (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

1. Que revisada su solicitud de certificación de cumplimiento de requisitos radicada con MT-425-55566 el 27 de diciembre de 2007, la misma no cumple con las disposiciones contempladas en las Resoluciones 1150 1800 de 2005, razón por la cual no ha sido posible seguir con el trámite de reposición.

2. Que en repetidas ocasiones el Ministerio solicitó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca – La Calera corregir las inconsistencias que se registran en el sistema de información RUNT (motivo de cancelación de matrícula, fecha de cancelación, número de ejes y capacidad de carga), sin que hasta la fecha se hay obtenido respuesta concreta a las solicitudes, teniendo en cuenta que el momento de realizar la revisión del vehículo de placa UFQ1999 en RUNT, la información registrada no coincide con la información física remitida por la dirección territorial de Cundinamarca.

3. Asimismo, **le expreso que la información correspondiente al vehículo objeto de registro inicial no se encuentra registrada en el RUNT, lo que también es una condición de demora en el trámite del proceso** (se destaca).

3.15. A la par con lo anterior, en Oficio MT 2013-340201184 del 2 de abril de 2013⁴⁰, el Ministerio de Transporte requirió al representante legal del Siett de la Calera para que actualizara en el sistema Runt: **i)** el motivo de cancelación de la matrícula del vehículo UFQ119; **ii)** la fecha de cancelación de la matrícula de conformidad con el acto administrativo que ordenó la cancelación y **iii)** la capacidad de carga del automotor.

3.16. En escrito radicado el 16 de abril de 2013⁴¹, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez insistió ante el Siett de La Calera en su solicitud de corregir las inconsistencias que aparecían en el Runt.

3.17. Por otra parte, el 24 de abril de ese año⁴² le pidió al Ministerio de Transporte que resolviera de fondo la solicitud del 23 de enero de 2013, pues, en su criterio, la afirmación de que la solicitud de certificación de cumplimiento de requisitos para

³⁹ Folio 29 del cuaderno de pruebas.

⁴⁰ Folio 28 del cuaderno de pruebas.

⁴¹ Folio 30 del cuaderno de pruebas.

⁴² Folio 32 del cuaderno de pruebas



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

registro inicial no cumplía con lo dispuesto en las Resoluciones 1150 y 1800 de 2005 *“no se ajustaba a la realidad”* y se contradecía con la comunicación del 5 de febrero de 2008, en la cual, según dijo, el Ministerio *“autorizó la reposición del vehículo de capacidad de 35 toneladas y por tanto se nos invitó a allegar la factura y demás documentos del nuevo vehículo”*.

Aseguró que la afirmación según la cual el nuevo vehículo a registrar tampoco aparecía registrado en el Runt era falsa, porque tal y *“como aparece en el sistema Runt, está identificado con la placa SYX707, placa que le fue dada en febrero de 2012, fecha desde la cual está parqueado en espera de la certificación”*.

3.18. Por medio del Oficio SIETT-CALERA-ADMIN-1183 del 15 de mayo de 2013⁴³ -radicado el 21 de mayo siguiente-, la administradora de la sede operativa de La Calera le informó al señor Barragán Ramírez y al Ministerio de Transporte que procedió a corregir los errores que aparecían en el Runt.

3.19. En respuesta al derecho de petición formulado por el señor Barragán Ramírez, el Ministerio de Transporte, mediante Oficio MT 201340202093 del 6 de junio de 2013, le informó lo siguiente:

Indicó que la preaprobación de certificación del cumplimiento de requisitos era una validación interna que se realizaba para cotejar los documentos aportados y verificar que cumplieran los requisitos establecidos para ello. Advirtió que dicha preaprobación no era un acto administrativo ni constituía algún derecho en favor del propietario del automotor, tampoco le impedía al ministerio revisar nuevamente la documentación o verificar la información registrada en el Runt, pues precisamente la finalidad de ese tipo de documentos era informar que todavía faltaban unos requisitos que debían ser cumplidos por el actor.

En cuanto a que la solicitud de certificación de cumplimiento de requisitos no satisfacía con lo dispuesto en las Resoluciones 1150 y 1800 de 2005, aclaró que se refería a las inconsistencias en la información que persistían en el Runt, relacionadas con el motivo de cancelación, fecha de cancelación y capacidad de carga del automotor, por lo que, como se puso de presente en la respuesta del 2 de abril de ese año, requirió al organismo de tránsito de La Calera para que realizara la respectiva actualización, entidad que, en respuesta del 21 de mayo de 2013, le informó que procedió a corregir la información.

⁴³ Folio 33 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Mencionó que, al revisar la plataforma del Runt, se constató que, en efecto, se hicieron las correcciones en los ítems motivo de cancelación y fecha de cancelación.

Por otro lado, reiteró las consideraciones de la respuesta del 2 de abril de 2013 para indicar que, contrario a lo referido por el señor Barragán Ramírez, el vehículo que se pretendía ingresar en reposición en lugar del identificado con las placas UFQ119 no aparecía registrado en el Runt y agregó (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

Con el fin de atender la petición del asunto se realizó la verificación en el sistema Runt con la información suministrada en la copia de la factura proforma nuevamente y la información de la placa SZY707, suministrada por usted en el derecho de petición, en el que manifiesta que el vehículo nuevo está identificado con la placa SZY707, placa que le fue dada en febrero de 2012, fecha desde la cual se encuentra parqueado en espera de la certificación.

Respecto de la información descrita se encontró que el vehículo indicado en la copia de la factura proforma se encuentra registrado. Lo que tiene que ver con el vehículo de placa SZY707 indicado por usted en el derecho de petición se encontró que esta matriculada en el organismo de tránsito de Mosquera desde el 28 de septiembre de 2012, su estado es activo y es clase CAMIONETA. Con base en lo anteriormente expuesto es posible decir que no coincide la información de la copia de la factura proforma anteriormente allegada por usted y el vehículo que manifiesta ya se encuentra registrado en el Runt con placa SYZ707, por tanto, solicitamos por favor aclarar esta situación⁴⁴.

3.20. En escrito radicado el 18 de julio de 2013⁴⁵, el señor Barragán Ramírez le solicitó al Ministerio de Transporte resolver la solicitud de certificación de cumplimiento de requisitos para la reposición del vehículo de placas UFQ199 y para ello allegó constancia del registro del tractocamión, marca Kenworth, línea T800, modelo 2012, chasis 702802, motor 79524746, capacidad 35 toneladas, propietario Héctor Uriel Barragán Ramírez, en el Runt.

3.21. El 23 de agosto de 2013, el Ministerio de Transporte autorizó el registro inicial del vehículo nuevo de carga en reposición y dejó constancia de dicha situación en el Runt⁴⁶.

3.22. El 30 de agosto siguiente, el señor Barragán Ramírez solicitó el registro inicial del vehículo ante el organismo de tránsito de Mosquera, Cundinamarca; sin embargo, su solicitud fue rechazada por el sistema Runt, por cuanto “*el motivo de la cancelación de la matrícula es hurto y la fecha de ocurrido el hecho no es mayor a la fecha 11.06.08*”.

⁴⁴ Folios 35 y 36 del cuaderno de pruebas.

⁴⁵ Folio 265 del cuaderno de primera instancia.

⁴⁶ Folios 269 a 271 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

3.23. El 2 de octubre de 2013⁴⁷, el señor Barragán Ramírez le solicitó a la concesión Runt S.A. la corrección de la inconsistencia que arrojaba el sistema. Indicó que mediante los tickets 53308 del 31 de agosto, 56574 del 9 de septiembre y 75899 23 de septiembre el Sielt de Mosquera solicitó la validación del sistema, pero seguía apareciendo el error.

3.23. En respuesta del 17 de octubre de 2013⁴⁸, la concesión Runt S.A. informó que el sistema validaba únicamente las solicitudes de registro inicial por reposición que cumplieran los requisitos del Decreto 2085 de 2008, en el que se estableció que solo serían objeto de reposición los vehículos hurtados con posterioridad al 11 de junio de 2008, por cuanto así fue parametrizado.

A su vez, indicó que el Registro Nacional de Tránsito Runt era un sistema que manejaba la información “*de los organismos de tránsito del país y de otros actores, siendo ellos los responsables de efectuar inscripciones, modificaciones o correcciones a que haya lugar, siempre y cuando se configure una causal válida para ello, al igual que se rige de acuerdo con la normatividad expedida por el Ministerio de Transporte*”.

3.25. El 29 de octubre siguiente⁴⁹, el señor Barragán Ramírez reiteró ante la concesión Runt S.A. la solicitud de corregir el error que arrojaba el sistema cuando pedía la validación, así (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

Es claro que el trámite no puede estar regido por el Decreto 2058 de 2008 y de manera flagrante viola las normas legales aplicables a este caso y aun en mismo el artículo 10 del mismo. Situación que puede ser entendible debido a la fecha de inscripción de la certificación de cumplimiento fue agosto 23 de 2013 y en ningún momento se hace relación alguna por parte del Ministerio respecto a que la radicación de la solicitud misma se hizo y aprobó en vigencia de normas anteriores al tan mencionado decreto y sus resoluciones reglamentarias como la 7036 de 2012, en la cual se circunscribe la reposición por hurto a los hechos ocurridos con posterioridad al Decreto 2058 de 2008, pero que de manera concisa determina, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 63 de la presente resolución, las solicitudes radicadas y en trámite antes de la vigencia de la presente resolución continuaran con el trámite contemplado en las normas vigentes a la fecha de radicación.

Es evidente que para el caso quien debe corregir, subsanar y levantar las inconsistencias es el Ministerio de Transporte y aplicarlas al sistema en el sistema a cargo de la entidad, por lo que adjunto a este allegaré copia del oficio radicado ante la dirección de transporte, con el fin de que se dé solución de fondo a tan irregular anomalía y en consecuencia y previa coordinación con su

⁴⁷ Folio 40 del cuaderno de pruebas.

⁴⁸ Folios 42 y 43 del cuaderno de pruebas.

⁴⁹ Folios 45 y 46 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

despacho se permita la radicación del registro inicial del vehículo que repone la capacidad de carga autorizada en febrero de 2008.

3.26. Ese mismo día⁵⁰, el señor Barragán Ramírez le pidió a la directora de tránsito y transporte del Ministerio de Transporte que ordenara a *“los despachos a su cargo o a quien corresponda que efectúen los trámites administrativos tendientes a corregir la inconsistencia e incorrección jurídica que se presenta como el motivo de cancelación de la matrícula es hurto y la fecha de ocurrido el hecho no es mayor a 11/6/2008.”*. Como fundamento de su petición, reiteró las consideraciones de los escritos del 2 y del 29 de octubre a la concesión Runt.

3.27. El 7 de noviembre de 2013, la Concesión Runt remitió la petición del señor Barragán Ramírez al Ministerio de Transporte y le comunicó esa decisión al aquí demandante⁵¹.

3.28. El 14 de febrero de 2014⁵², el viceministro de transporte con funciones de Coordinador del Grupo de Reposición Integral de Vehículos autorizó, para el caso del señor Barragán Ramírez y por las especiales circunstancias de su trámite, el ajuste de la fecha de la ocurrencia del hurto que aparecía en el sistema Runt, así (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

De conformidad con la solicitud presentada por el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, a través de la Dirección Territorial Cundinamarca, el día 8 de diciembre de 2007, solicitud presentada en vigencia de las Resoluciones 1150 de 2005 y 1800 de 2005 y según lo establecido en la Resolución 618 de 2009 el proceso se encontraba en estudio por parte de este despacho el cual se resolvió de manera definitiva con la Autorización de Registro Inicial del vehículo nuevo de carga por reposición del 23 de agosto de 2013, genera error, por contradicción ya que actualmente la norma que rige para el proceso es el Decreto 2085 de 2008 y la Resolución 7036 de 2012, normas que establecen la validez de las solicitudes que se realizan en vigencia de los hechos ocurridos desde el 8 junio de 2008. Considerando que en el momento de registrar la matrícula inicial del vehículo nuevo de placa TAM 458 se genera un rechazo, respecto del parámetro fecha de ocurrencia de los hechos y dado que el citado proceso de autorización se realizó dando cumplimiento al marco legal aplicable, solicito se ajuste dicho parámetro para este caso en particular dado que no se advierte inconsistencia alguna.

3.29. El 4 de marzo de 2014⁵³, la Concesión Runt S.A. ajustó el parámetro solicitado en el sistema y el 6 de marzo siguiente⁵⁴ se llevó a cabo ante el Siett de Mosquera el registro inicial del vehículo y se expidió la licencia de tránsito de placas TAM458⁵⁵.

⁵⁰ Folios 47 a 49 del cuaderno de pruebas.

⁵¹ Folio 117 del cuaderno de primera instancia.

⁵² Folio 50 del cuaderno de pruebas.

⁵³ Folio 286 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Folio 53 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Adicional a lo anterior, al proceso se allegó la siguiente documentación:

- Contrato de vinculación sin administración del vehículo de placas TAM 458 suscrito entre Rápido Humadea S.A. y el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez, el 10 de abril de 2014⁵⁶.
- Cotizaciones de fletes Buenaventura – Bogotá y viceversa y Cartagena – Bogotá y viceversa, suscritas los días 5, 6 y 25 de agosto de 2014 por los gerentes de Cunditrans S.A., Transcarga S.A.S. y la cooperativa de transportadores Cotrasur, por solicitud del señor Héctor Uriel Barragán.
- Documento denominado “*actualización de utilidades dejadas de percibir durante el tiempo invertido en el proceso de matrícula del vehículo tractocamión*”, suscrito por el contador público Juan Bautista Hernández Cortés⁵⁷.
- Rut⁵⁸ y declaraciones de renta del señor Héctor Uriel Barragán Ramírez correspondientes a los años 2014 y 2015⁵⁹, acompañadas de dos certificaciones suscritas el 27 de mayo de 2015⁶⁰ y el 29 de abril de 2019 por el contador público José Antonio Cortés Tocachón.

4. Caso concreto

4.1. Daño antijurídico

El daño es el primer elemento de la responsabilidad y sin su determinación - *verificación de la existencia de la lesión, menoscabo o agravio a un derecho o interés jurídicamente tutelado*⁶¹- resulta inane cualquier análisis de imputación.

En el presente asunto, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez pretende la reparación de los perjuicios ocasionados por el retardo “*injustificado*” en la expedición de la licencia de tránsito del vehículo de placas TAM 458 que solicitó en reposición del vehículo de placas UFQ119. En su criterio, dicha situación le ocasionó una afectación patrimonial -*no generación de ingresos por la suma de \$1.404’197.051-*, debido a que durante ese tiempo no pudo realizar con su tractocamión los trayectos Bogotá – Buenaventura y viceversa.

⁵⁶ Folios 367 y 368 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁷ Folios 63 a 68 del cuaderno de pruebas.

⁵⁸ Folio 373 del cuaderno de primera instancia.

⁵⁹ Folios 366 y 371 del cuaderno de primera instancia.

⁶⁰ Folio 58 del cuaderno de pruebas.

⁶¹ Entendido en sentido amplio, esto es, que está integrado por derechos evaluables económicamente como por derechos que no tienen valor pecuniario en su esencia. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de agosto de 2017, exp. 37303.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

La Sala encuentra acreditada la lesión alegada por la parte actora, porque, como se desprende de los hechos relacionados de manera precedente, durante el tiempo que demoró la expedición de la licencia en cuestión, el señor Barragán Ramírez no pudo disponer de su vehículo para ejercer la actividad de transporte de carga⁶².

Cuestión diferente es la relacionada con los perjuicios supuestamente ocasionados con esa situación, los cuales, pese a que para el Tribunal *a quo* no se demostraron, por considerar que las pruebas allegadas al proceso no daban cuenta de las pérdidas económicas que supuestamente padeció el señor Barragán Ramírez, dicho aspecto solo será objeto de análisis en caso de que se supere el juicio de imputación.

Aclarado lo anterior, procede la Sala a realizar el análisis de antijuridicidad del daño⁶³; en otras palabras, a verificar que se trata de la lesión a un derecho o a un interés legítimo que no deba ser tolerada por la víctima, en cuanto el ordenamiento jurídico no imponga el deber jurídico de soportarla⁶⁴.

En el presente asunto, el daño cuya indemnización se pretende se deriva de la demora en que habrían incurrido las demandadas en el procedimiento de expedición de la licencia del vehículo de placas TAM 458 que el señor Barragán Ramírez solicitó en reposición. En concreto, la parte actora indicó que la demora se produjo en el trámite de certificación de cumplimiento de requisitos y cuando solicitó el registro inicial.

⁶² El procedimiento para realizar el registro inicial de un vehículo en reposición se explicará con detalle, a continuación.

⁶³ Entendido como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”* (negrilla por fuera del original). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de marzo de 2000, exp. 11945. C.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁶⁴ *“A pesar de que el artículo 90 de la Constitución es claro en señalar que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables”, lo cierto es que en nuestro ordenamiento jurídico no existe definición normativa del concepto de daño antijurídico. Por ello, la jurisprudencia nacional, siguiendo algunos parámetros de la doctrina extranjera, dada la similitud de los artículos 106 de la Constitución Española y 90 de la Constitución Colombiana, ha definido el daño antijurídico como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de ´causales de justificación´. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de junio de 2012, exp. 24633. C.P. Hernán Andrade Rincón; reiterada, entre otras, en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, exp. 28389. C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada por esta Subsección, entre otras, en: sentencia del 12 de julio de 2019, exp. 41179. C.P. María Adriana Marín; sentencia del 28 de agosto de 2019, exp. 50500; sentencia del 19 de septiembre de 2019, exp. 49033.*



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Pues bien, según el artículo 29 de la Constitución Política⁶⁵, toda persona tiene derecho a que las actuaciones judiciales o administrativas se surtan sin dilaciones injustificadas. En igual sentido, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos prevén que *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”*⁶⁶.

Para la Corte Constitucional, la inobservancia de los términos puede conllevar a la vulneración de los derechos *“al debido proceso y de acceso a la administración en general”*; sin embargo, como lo precisó la referida autoridad judicial, para que ello ocurra se requiere que, además de la superación del plazo razonable, no exista un motivo válido que lo justifique:

*En otras palabras, la vulneración del derecho al debido proceso depende del carácter injustificado en el incumplimiento de los términos administrativos. Así las cosas, la razonabilidad del plazo deberá determinarse en cada caso particular y ex post, de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH): (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada*⁶⁷.

De igual manera, la Sección Tercera de esta Corporación ha sostenido que, para determinar si en un caso particular se desconoció el plazo razonable, el juez debe tener en cuenta lo siguiente:

... para la determinación de qué se entiende por ‘violación o desconocimiento del plazo razonable’ corresponde al juzgador analizar las condiciones de tiempo, modo y lugar, así como los factores internos y externos en los que se presta el servicio, en otros términos, con qué instrumentos o herramientas se contaba para adoptar la decisión y, por lo tanto, si no existen circunstancias que justifiquen el retardo en la definición del asunto administrativo o jurisdiccional.

De modo que, no toda tardanza es indebida porque pueden existir razones que la justifiquen y que conduzcan al operador jurídico a la conclusión de que no se vulneró el artículo 29 de la Constitución Política, conclusión a la que arribó el juez constitucional al señalar que la mora judicial no desconoce el derecho a un juicio en un plazo razonable si existen factores que justifiquen el sobrepasar los términos fijados en la ley.

⁶⁵ El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...). Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”.

⁶⁶ Aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 16 de 1972 y en la que se consagró que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y en un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

⁶⁷ Sentencia SU-213 de 2021.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

En esa línea de pensamiento, para poder predicar la existencia de una dilación injustificada de una decisión administrativa o judicial, a la luz del artículo 29 de la Constitución Política, es preciso que se constate la configuración de los siguientes presupuestos: i) los términos fijados en la ley deben haberse sobrepasado, comoquiera que las normas que los señalan obligan no sólo a los administrados, sino a la administración pública, ii) la tardanza en la toma de la decisión no debe tener causa o motivo que la justifique, iii) la mora debe ser producto de una omisión de los funcionarios administrativos que tienen a su cargo el impulso o la decisión, y iv) la violación del plazo vencido debe catalogarse como desproporcionada frente al trámite respectivo⁶⁸.

De lo expuesto se desprende que la demora en atender determinada solicitud no configura, por sí sola, un daño antijurídico, en la medida en que, como quedó visto, pueden existir razones que la justifiquen y le permitan al operador jurídico concluir que se trató de una situación que la víctima estaba en el deber jurídico de soportar⁶⁹.

Pues bien, según lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 2868 de 2006⁷⁰, el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga⁷¹ se hacía por reposición⁷², previa demostración de que el vehículo repuesto fue sometido a proceso de desintegración física total o también en caso de pérdida total o hurto.

En el artículo 3 se estableció que para “efectuar el registro inicial de vehículos de transporte terrestre automotor de carga” los organismos de tránsito debían contar “con la Certificación de Cumplimiento de Requisitos para el Registro Inicial expedida por el Ministerio de Transporte”. A su vez, en el artículo 4 se dispuso que las condiciones y el procedimiento para el registro inicial serían las establecidas en las Resoluciones 1150 y 1800 de 2005 “o las normas que las modifiquen o sustituyan”.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 7 de noviembre de 2012, exp. 37.046; reiterada, entre otras, en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de octubre de 2019, exp. 51664 y sentencia del 22 de mayo de 2020, exp. 56105.

⁶⁹ Al respecto, únicamente la dilación injustificada puede tomarse como causa de afectaciones antijurídicas de los derechos de las partes e intervinientes. De manera que, si bien por principio, toda decisión debe ser rendida dentro de un plazo razonable, no todo procedimiento que se prolongue en el tiempo más allá de las previsiones legales puede calificarse automáticamente como desmesurado, excesivo o irrazonable y, por ende, activar la responsabilidad del Estado”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de septiembre de 2020, exp. 45944; reiterada, entre otras, en la sentencia del 11 de octubre de 2021, exp. 51454.

⁷⁰ “por el cual se regula el ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga”, el cual se encontraba vigente para la época en que se adelantó la solicitud de reposición del vehículo de placas UFQ119.

⁷¹ Según lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 336 de 1996 -por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte-, “el modo de transporte terrestre automotor, además de ser un servicio público esencial, se regirá, por normas de esta ley y por las especiales sobre la materia.

⁷² De conformidad con el artículo 2 de la Ley 688 de 2001 -por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre y se dictan otras disposiciones-, “La renovación consiste en la venta de un vehículo de transporte público para adquirir un vehículo de un modelo posterior, dentro de la vida útil determinada por ley. La reposición consiste en sustituir un vehículo que ha alcanzado el término de su vida útil por otro nuevo o de menor edad, dentro de la vida útil determinada por ley” (se destaca).



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

De acuerdo con la Resolución 1150 de 2005, para solicitar la reposición, el interesado debía demostrar que el vehículo se sometió a proceso de desintegración física total, la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga⁷³. En caso de hurto, la certificación de desintegración física total se supliría con la denuncia y la constancia de no recuperación, expedida por la autoridad competente⁷⁴; además, debía verificarse la condición de equivalencia del automotor, pues el vehículo nuevo debía tener *“la misma o menor capacidad de carga del hurtado”*.

La cancelación de la licencia de tránsito se realizaba en la secretaría de tránsito u organismo que hiciera sus veces donde estuviera registrado el vehículo, el cual, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal efecto⁷⁵, expedía una certificación en la que debían constar *“las características de identificación del vehículo desintegrado y la manifestación expresa de que la misma se expide para fines de reposición, puntualizando las causales y los documentos que fueron tenidos en cuenta para aprobar la cancelación”*⁷⁶.

Para la cancelación del Registro Nacional de Carga se debía acudir a la Dirección Territorial del Ministerio de Transporte con la siguiente documentación: solicitud de cancelación con indicación del organismo de tránsito donde se iba a registrar el nuevo vehículo; certificación de cancelación de la licencia de tránsito, certificado de tradición del vehículo, licencia de tránsito, la denuncia del hurto y la constancia de no recuperación⁷⁷.

Cumplido lo anterior, el director territorial del Ministerio de Transporte expedía la certificación de Cancelación del Registro Nacional de Carga, en la que se debía dejar constancia de que se hacía con fines de reposición⁷⁸.

La certificación y los soportes debían remitirse al Ministro de Transporte con el fin de tramitar la certificación de Cumplimiento de Requisitos para Registro Inicial,

⁷³ Artículo 1. Resolución 1150 de 2005.

⁷⁴ Literal b, artículo 15. Ibid.

⁷⁵ *“Recibo de pago de impuestos sobre el vehículo automotor a reponer de los dos últimos años; Original de la Licencia de Tránsito; Copia auténtica del Certificado de Desintegración Física Total del Vehículo, expedida por la Entidad Desintegradora”*. En el caso de hurto del automotor, *“la denuncia del hurto y la constancia de la no recuperación suplirá el Certificado de Desintegración Física Total”*. Parágrafo 2 del artículo 14 de la Resolución 1150 de 2005.

⁷⁶ Artículo 3. Ibid.

⁷⁷ Artículo 5, en concordancia con el artículo 14 de la Resolución 1150 de 2005. Se deja constancia de que el literal b del artículo 5 fue modificado por el artículo 1° de la Resolución 1800 de 2005.

⁷⁸ Ibid.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

establecida en el artículo 6 de la Resolución 1150 de 2005, norma en cuyo parágrafo primero se consignó:

Verificados los documentos antes mencionados y que estos cumplan con los supuestos de hecho y de derecho establecidos, se expedirá una Certificación de Cumplimiento de Requisitos para Registro Inicial, garantizando que el solicitante cumplió con todas las exigencias de la presente disposición.

Esta Certificación será enviada por el Ministerio de Transporte, vía correo certificado, directamente al organismo de tránsito en el que el usuario desee efectuar el registro inicial del vehículo nuevo y se constituirá en requisito fundamental para que el Organismo adelante el Registro Inicial del Vehículo al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga.

Remitida la certificación de cumplimiento de requisitos al organismo de tránsito donde se iba a matricular el nuevo vehículo, el interesado debía solicitar el registro inicial. Al respecto, el artículo 16 de la Resolución 1150 de 2006 señaló:

Condiciones para el Registro Inicial. El registro inicial de un vehículo al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga se podrá hacer en cualquier organismo de tránsito y sus características técnicas y de capacidad deben estar homologadas por el Ministerio de Transporte para su operación en las vías del territorio nacional.

Cuando el ingreso del vehículo sea por reposición, para su trámite el Organismo de Tránsito, además de los documentos y requisitos previstos en el Artículo 35 de la Ley 769 de 2002, deberá constatar que recibió del Ministerio de Transporte el Certificado de Cumplimiento de Requisitos para Registro Inicial de que trata el Artículo 6º de esta disposición.

El Decreto 2868 de 2006 fue derogado por el Decreto 2085 de 2008⁷⁹.

Este, a su vez, fue reglamentado por la Resolución 7036 de 2012⁸⁰, disposición normativa en la que, además de definir las nuevas condiciones y el procedimiento para el registro inicial de vehículos de transporte de carga por reposición, se estableció que el sistema Runt validaría y aprobaría el cumplimiento de las “condiciones de los vehículos sujetos al reconocimiento económico y a la reposición, así como también la información de los actores que interactúan en los procesos y las actividades de los diferentes procedimientos”⁸¹.

⁷⁹ “Por el cual se reglamenta el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga”, vigente desde el 11 de junio de 2008. Se deja constancia de que en el artículo 10 de dicha disposición normativa se estableció que “las solicitudes de certificación del cumplimiento de requisitos para el registro inicial de vehículos de servicio público terrestre automotor de carga, presentadas en vigencia del Decreto 2868 de 2006, se resolverán con base en las disposiciones aplicables al momento de su radicación”. A su vez, en el artículo 11 se indicó: “El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 2868 de 2006 y las disposiciones que le sean contrarias”.

⁸⁰ Hechos probados 3.1 a 3.3.

⁸¹ En efecto, para el trámite de registro inicial por reposición, en el artículo 46 de la Resolución 7036 de 2012 se estableció: “Podrán ser objeto de reposición los vehículos de servicio público y particular de transporte terrestre automotor de carga que hayan sido objeto de hurto cuyos hechos fueron ocurridos con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2085 de 2008, siempre y cuando



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Definido lo anterior, la Sala se referirá a los dos momentos en que, de acuerdo con la parte actora, se produjo la demora en la expedición de la licencia de tránsito del vehículo de placas TAM 458 que solicitó en reposición, a saber: durante el trámite de certificación de cumplimiento de requisitos y cuando solicitó el registro inicial.

4.1.1. Demora en el trámite de certificación de cumplimiento para registro inicial

En la demanda se indicó que el 14 de febrero de 2012 el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez presentó la documentación para continuar con el trámite de reposición, pero que la certificación de cumplimiento de requisitos para registro inicial se expidió el 23 de agosto de 2013.

Los hechos relacionados en el acápite antecedente dan cuenta de que, en diciembre de 2006, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez canceló la licencia de tránsito del tractocamión de placas UFQ 119 para efectos de reposición⁸² y que, el 27 de diciembre 2007, solicitó al Ministerio de Transporte la cancelación del Registro Nacional de Carga y la autorización para reponer el referido automotor⁸³.

Se demostró que el 8 de enero de 2008 el Ministerio de Transporte canceló la inscripción en el Registro Nacional de Carga y que el 5 de febrero siguiente le informó al señor Barragán Ramírez que debía allegar los documentos del vehículo que ingresaría en reposición para continuar con el trámite de la certificación de cumplimiento de requisitos para registro inicial⁸⁴.

Se probó que el 14 de febrero de 2012⁸⁵ el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez allegó la documentación del nuevo vehículo y que el 23 de agosto de 2013 el Ministerio de Transporte expidió la referida autorización⁸⁶.

De lo expuesto se desprende que, en efecto, hubo una demora durante la continuación del referido trámite administrativo *-expedición de certificación de cumplimiento de requisitos para registro inicial-*, toda vez que pasaron 18 meses desde que el señor Barragán Ramírez solicitó continuar con la actuación hasta que

haya transcurrido un (1) año, contado desde la fecha de la pérdida y no se hubiere encontrado el vehículo".

⁸² Se recuerda que el vehículo fue hurtado en agosto de 2006.

⁸³ Hecho probado 3.3.

⁸⁴ Hechos probados 3.5. y 3.6.

⁸⁵ Hecho probado 3.7. Respecto de los 4 años que el señor Barragán Ramírez dejó pasar sin realizar alguna actuación para continuar con el trámite de reposición se referirá la Sala a continuación.

⁸⁶ Hecho probado 3.21.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

obtuvo la aludida certificación⁸⁷; sin embargo, considera la Sala que dicho retardo no puede catalogarse como injustificado, por las razones que pasan a exponerse a continuación:

Como se indicó, la certificación de cumplimiento de requisitos para registro inicial garantizaba que el interesado cumplió con todas las exigencias para ingresar un vehículo nuevo al servicio público de transporte terrestre automotor de carga, razón por la cual el Ministerio de Transporte debía verificar que se cumplieran los supuestos de hecho y de derecho establecidos en la Resolución 1150 de 2005. Hasta que ello no ocurriera, no podía expedir la aludida certificación.

En el presente asunto, la solicitud de reposición se realizó por el hurto del tractocamión de placas UFQ119; no obstante, la causa que aparecía registrada en el Runt era la de desintegración, sistema en el que tampoco aparecía la fecha de cancelación de la licencia de tránsito y la capacidad de carga del automotor⁸⁸. Ante esa situación, el Ministerio de Transporte requirió en varias oportunidades al organismo de tránsito de La Calera para que informara el verdadero motivo de cancelación, remitiera el original del acto de cancelación y actualizara en el sistema la información⁸⁹; lo cual solo se llevó a cabo el 15 de mayo de 2013⁹⁰.

Adicional a lo anterior, se tiene que durante ese tiempo el Ministerio de Transporte respondió las solicitudes presentadas por aquí el actor⁹¹ en las que, bueno sea señalar, le puso de presente que la demora en el trámite también obedecía al incumplimiento de su parte de registrar el nuevo vehículo en el Runt⁹², situación que fue subsanada por el señor Barragán Ramírez e informada al ministerio el 18 de julio de 2013⁹³. Cuando dichas situaciones fueron superadas, la referida entidad

⁸⁷ Aunque en la reglamentación de las condiciones y el procedimiento para el registro inicial de vehículos nuevos al servicio de transporte terrestre de carga no se estableció un plazo para que el Ministerio de Transporte procediera con su expedición, lo cierto es que la solicitud del aquí demandante se realizó en ejercicio del derecho de petición y, por ende, le resultaban aplicables las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 6 se dispuso lo siguiente: “*Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta*”.

⁸⁸ Hecho probado 3.8.

⁸⁹ Hechos probados 3.8., 3.10., 3.15. Además, como se desprende de los referidos hechos probados, los requerimientos enviados al organismo de tránsito de La Calera también eran remitidos al señor Barragán Ramírez.

⁹⁰ Hecho probado 3.18.

⁹¹ Hechos probados 3.13. y 3.17.

⁹² Hechos probados 3.13. y 3.18.

⁹³ Hecho probado 3.20.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos y a expedir la respectiva autorización⁹⁴.

Luego, entonces, la demora en la expedición de la aludida certificación no fue producto de una dilación injustificada, como lo sugiere la parte actora, sino que aquella se presentó, de un lado, porque la información del vehículo de placas UFQ119 que se registró en el sistema Runt no coincidía con la documentación física allegada para el trámite de la reposición y, de otra parte, porque el vehículo nuevo tampoco aparecía registrado en el Runt.

En cuanto a la primera de las razones, la Sala no desconoce que el tiempo que transcurrió mientras se corregían las inconsistencias de la información del vehículo de placas UFQ119 en el Runt retrasó el trámite de la referida certificación⁹⁵; sin embargo, por las razones que pasan a explicarse, se considera que el señor Barragán Ramírez debe asumir las consecuencias negativas que pudo generarle esa situación.

De acuerdo con lo mencionado con antelación, la antijuridicidad del daño en estos casos depende del carácter injustificado del incumplimiento de los plazos para resolver una solicitud y para ello el juez debe tener en cuenta, entre otros factores, la actividad del interesado, que la persona hubiese desplegado una conducta activa en el trámite administrativo y/o que la dilación del procedimiento no le resulte atribuible a su conducta⁹⁶.

Como se indicó, la falta de correspondencia entre la documentación física remitida al Ministerio de Transporte y la que aparecía registrada en el Runt supuso realizar un trámite adicional dentro de la actuación, pues el Ministerio de Transporte tuvo que solicitarle al Sielt de La Calera que corrigiera esa información; circunstancia que no se hubiera presentado si, previo a solicitar continuar con el trámite de la reposición -el 14 de febrero de 2012-, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez adelantaba la corrección de la información ante el Sielt de La Calera.

⁹⁴ Hecho probado 3.21.

⁹⁵ Hechos probados 3.8. y 3.18.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-050 de 2004; reiterada, entre otras, en la sentencia SU-213 de 2021. En esta última providencia, la Corte indicó: “*Actividad procesal del interesado. El juez debe examinar dos elementos en relación con la actividad de los interesados. Primero, si llevaron a cabo “intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales”. Segundo, “que la persona no incurra en comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento”.*”



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Se recuerda que el trámite de expedición de la certificación de cumplimiento de requisitos inició el 27 de diciembre de 2007⁹⁷ y se suspendió el 12 de febrero de 2008⁹⁸, cuando el Ministerio de Transporte requirió al señor Barragán Ramírez para que allegara la información del vehículo que ingresaría en reposición, lo que ocurrió el 14 de febrero de 2012⁹⁹ -4 años después-, cuando el aquí demandante radicó unos papeles y solicitó continuar con la actuación.

Para la Sala, el hecho de que el señor Barragán Ramírez reanudara el trámite de la certificación de cumplimiento de requisitos para registro inicial 4 años después le imponía, como mínimo, verificar los datos del vehículo de placas UFQ119 en el Runt¹⁰⁰, por cuanto dicha plataforma ya había entrado en funcionamiento¹⁰¹ y, en caso de encontrar inconsistencias, pedirle al organismo de tránsito correspondiente que corrigiera la información¹⁰², y no pretender que dentro del trámite de la certificación se surtiera una actuación adicional y que, luego de ello y sin demoras, se atendiera favorablemente su solicitud.

Nótese cómo el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez sí le pidió al Siett de La Calera que actualizara la información registrada en el sistema¹⁰³; sin embargo, ello ocurrió después de que el Ministerio de Transporte -en agosto de 2012¹⁰⁴- le advirtiera la posibilidad de rechazar, por ese motivo, la reposición. Antes de esa fecha, la Sala no advierte una actuación en ese sentido por parte del aquí demandante, quien desde mayo de 2012¹⁰⁵ conocía que los datos del vehículo de placas UFQ 119 no coincidían en el Runt.

⁹⁷ Hecho probado 3.3.

⁹⁸ Hechos probados 3.6.

⁹⁹ Hecho probado 3.7.

¹⁰⁰ Según lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 678 de 2002, la Ley 1005 de 2006, el RUNT es un sistema de información que permite registrar y mantener actualizada, centralizada, autorizada y validada la misma sobre los registros automotores, conductores, licencias de tránsito, empresas de transporte público, infractores, accidentes de tránsito, seguros, remolques y semirremolques, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de personas naturales o jurídicas que prestan servicios al sector. A su vez, de conformidad con lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 8 de la Resolución 3545 de 2009, si un registro no aparecía en el sistema o presentaba inconsistencias, “el trámite solicitado que requiera de dicha información no podrá atenderse hasta cuando el originador de la información haya realizado la corrección o el cargue respectivo”.

¹⁰¹ Lo cual ocurrió en septiembre de 2009.

¹⁰² En los artículos 1, 11, 21, 37, 61 de la Resolución 7036 de 2012-por la cual se definen las condiciones y el procedimiento para el reconocimiento económico por desintegración física total de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga y para el registro inicial de vehículos de transporte de carga por reposición, y se dictan otras disposiciones- se indicó que el propietario del vehículo, previo a adelantar un trámite de tránsito por reposición, debía constatar la correspondencia de la información migrada al Runt, en caso de encontrar inconsistencias, solicitarle al organismo de tránsito la corrección.

¹⁰³ Hechos probados 3.11. y 3.16.

¹⁰⁴ 6 meses después de que el Ministerio de Transporte requiriera al Siett de La Calera y le informara esa situación al señor Barragán Ramírez. Hechos probados 3.8. y 3.10.

¹⁰⁵ Hecho probado 3.8.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

En ese sentido se considera que, si bien durante el tiempo en que surtió la actuación adicional el señor Barragán Ramírez pudo resultar afectado en sus intereses, en tanto que mientras se llevaba a cabo la corrección de la información no se podía continuar con el trámite de la reposición, dicha circunstancia no puede catalogarse como antijurídica, en la medida en que, como se dijo, el aquí demandante debe asumir las consecuencias negativas que pudieron derivarse de esa situación.

A la misma conclusión arriba la Sala respecto de la segunda causa de la demora en la expedición de la aludida certificación, dado que, como se desprende de los hechos probados, dicha situación se presentó porque el señor Barragán Ramírez no había registrado el nuevo vehículo en el Runt.

Sobre el particular se advierte que en Oficios del 2 de abril¹⁰⁶ y del 6 de junio de 2013¹⁰⁷ el Ministerio de Transporte le indicó al señor Barragán Ramírez que una de las “*condiciones de demora en el trámite del proceso*”¹⁰⁸ obedecía a que la información del nuevo vehículo tampoco aparecía registrada en el Runt y, aunque el 24 de abril de ese año el aquí demandante le manifestó a esa cartera ministerial que ello no era así¹⁰⁹, lo cierto es que el 18 de julio siguiente allegó la constancia del registro del tractocamión marca Kenworth, línea T800, modelo 2012, chasis 702802, motor 79524746, capacidad 35 toneladas, propietario Héctor Uriel Barragán Ramírez, en el Runt¹¹⁰, con la finalidad de corregir su error, razón por la cual dicho período tampoco puede considerarse como injustificado y, por ende, generador de un daño antijurídico.

4.1.2. Demora para acceder al registro inicial

En la demanda se sostuvo que, aunque el 30 de agosto de 2013 el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez solicitó el registro inicial del nuevo vehículo, dicha actuación solo pudo realizarse hasta el 6 de marzo de 2014, cuando se corrigieron “*los errores*” del sistema.

Los hechos relacionados de manera precedente evidencian que, una vez el Ministerio de Transporte autorizó el ingreso del tractocamión marca Kenworth¹¹¹,

¹⁰⁶ Hecho probado 3.13.

¹⁰⁷ Hecho probado 3.19.

¹⁰⁸ Se recuerda que, en la solicitud del 14 de febrero de 2012, el señor Barragán Ramírez remitió la información del nuevo vehículo, así: tractocamión, marca Kenworth, línea T800, modelo 2012, chasis 702802, motor 79524746, capacidad 35 toneladas. Hechos probados 3.7., 3.13. y 3.19.

¹⁰⁹ Hecho probado 3.17.

¹¹⁰ Hecho probado 3.20.

¹¹¹ Hecho probado 3.21.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

línea T800, modelo 2012, chasis 702802, motor 79524746, en reposición del de placas UFQ 119, el 30 de agosto de 2013, el señor Barragán Ramírez acudió al Siett de Mosquera para realizar el registro inicial de ese vehículo, el cual fue rechazado por el sistema Runt, por cuanto la fecha del hurto era anterior al 11 de junio de 2008¹¹².

Se acreditó que, el 2 de octubre de 2013¹¹³, el señor Barragán Ramírez le pidió a la concesión Runt que corrigiera “*la inconsistencia*” que presentaba el sistema, entidad que, en respuesta del 17 de octubre siguiente¹¹⁴, le explicó las razones por las cuales el Runt no podía validar su solicitud; además, le puso de presente su condición de administradora del sistema y, por ende, la falta de competencia para realizar la modificación pedida por el actor.

Se probó que, pese a lo anterior, el 29 de octubre de 2013¹¹⁵, el señor Barragán Ramírez insistió en “*la corrección*” ante la concesión Runt, a la par que radicó una petición en los mismos términos ante el Ministerio de Transporte¹¹⁶, entidad que el 14 de febrero de 2014¹¹⁷ autorizó el ajuste de la fecha del hurto del vehículo de placas UFQ 119 en el sistema para permitir el registro inicial, la cual se hizo efectiva el 4 de marzo siguiente¹¹⁸.

De lo expuesto se desprende que el rechazo del registro inicial no se produjo por un error en el sistema, como lo sostuvo la parte actora, sino que, como lo explicó la concesión Runt en las respuestas a las peticiones elevadas por el actor, dicha situación se presentó porque el hurto del vehículo de placas UFQ 119 ocurrió el 24 de agosto de 2006, mucho antes del 11 de junio de 2008, fecha establecida en la Resolución 7036 de 2012¹¹⁹ y con fundamento en la cual el Ministerio de Transporte dispuso la parametrización del Runt¹²⁰.

¹¹² Hecho probado 3.22.

¹¹³ Hecho probado 3.23.

¹¹⁴ Hecho probado 3.24.

¹¹⁵ Hecho probado 3.25.

¹¹⁶ Hecho probado 3.26.

¹¹⁷ Hecho probado 3.28.

¹¹⁸ Hecho probado 3.29.

¹¹⁹ Como se indicó de manera precedente, desde la entrada en vigencia de la Resolución 7036 de 2012 -octubre de ese año-, los trámites relativos a reposición vehicular, así como la información de los actores que interactuaban en los procesos y las actividades de los diferentes procedimientos debían ser validados y aprobados por el sistema Runt, el cual, en el caso de reposición por hurto, fue parametrizado para permitir validación de información por hechos ocurridos con posterioridad al 11 de junio de 2008, por ser esa la fecha en que entró a regir el Decreto 2085 de 2008, “*por el cual se reglamenta el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga*”, y que se encuentra vigente, incluso, hasta hoy.

¹²⁰ De acuerdo con la parte motiva de la Resolución 7036 de 2012, lo anterior, “*en ejercicio de las facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 3° numeral 1, literal c) y 5° de la Ley*



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

La anterior conclusión no se modifica por el hecho de que la referida entidad hubiese autorizado, para el caso del señor Barragán Ramírez, la adecuación de ese preciso parámetro en el sistema, por cuanto, como quedó visto, esa circunstancia obedeció a las particularidades que presentaba la solicitud de registro inicial del aquí demandante, toda vez que se trataba de un trámite iniciado en 2007, en vigencia de disposiciones normativas que ya habían sido derogadas y que, además, fue suspendido por más de 4 años por el aquí actor¹²¹, de ahí que no pueda considerarse que el rechazo de la validación de la información que arrojaba el sistema fue un error.

Adicional a lo anterior, se debe señalar que, si bien desde que el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez solicitó el registro inicial hasta que se llevó a cabo dicha actuación transcurrieron 6 meses y 6 días¹²², lo cierto es que el período comprendido entre el 21 de noviembre de 2013¹²³ hasta el 4 de marzo de 2014¹²⁴ es el único que puede tenerse en cuenta para analizar la configuración de la mora supuestamente injustificada que se alegó en la demanda, pues antes de la primera fecha el Ministerio de Transporte no había sido informado de la situación que se presentaba con el registro inicial del aquí demandante.

En efecto, como se indicó de manera precedente, previo a solicitarle al Ministerio de Transporte que autorizara la validación de la información en el Runt, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez realizó una petición de “*corrección de errores del sistema*” a la Concesión Runt y, pese a que dicho organismo le explicó las razones por las cuales no se trataba de un error y su falta de competencia para modificar la información o los parámetros en el sistema, el ahora demandante le reiteró su petición, afirmando, además, tener conocimiento de que la autoridad competente para resolver su caso era el Ministerio de Transporte, de ahí que la Sala estime que el tiempo que transcurrió antes de la referida fecha le resulta atribuible al aquí actor.

105 de 1993, 66 de la Ley 336 de 1996, 5° del Decreto 2085 de 2008 y los artículos 2° numeral 2.4 y 6° numeral 6.3 del Decreto 087 de 2011”.

¹²¹ En efecto, luego de que el Ministerio de Transporte le informara al señor Barragán Ramírez que debía allegar unos documentos para continuar con el trámite de la reposición, el trámite se suspendió por 4 años, pues la documentación solo fue remitida en febrero de 2012, cuando ya estaba en funcionamiento en Runt y las condiciones y el procedimiento para registro inicial eran los establecidos en la Resolución 7036 de 2012.

¹²² Desde el 30 de agosto de 2013 hasta el 6 de marzo de 2014.

¹²³ Se recuerda que la solicitud ante el Ministerio de Transporte se radicó el 29 de octubre de 2013 y que, en atención a lo dispuesto en el artículo del del CCA, la entidad tenía 15 días para resolver lo pedido, los cuales se cumplieron el 21 de noviembre siguiente.

¹²⁴ Hecho probado 3.29.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

Pues bien, en cuanto a los 3 meses y 11 días que transcurrieron desde el 21 de noviembre de 2013 hasta el 4 de marzo de 2014, la Sala recuerda que el simple paso del tiempo no configura *per se* un desconocimiento del plazo razonable, sino que para ello se requiere prueba de la existencia de una dilación injustificada, lo cual en este asunto no se demostró, pues al expediente no se allegó algún medio de prueba que dé cuenta de esa situación y lo que advierte la Sala es que se trataba de un asunto complejo, que implicaba ordenar para un caso en particular el ajuste de un parámetro establecido en el Runt, con la finalidad de que el sistema permitiera la validación de una solicitud de reposición por hurto, iniciada en vigencia de una norma que fue derogada 6 años atrás, pero que seguía en trámite, en atención a que, durante más de 4 años, quien solicitó la reposición suspendió el procedimiento.

En ese sentido, toda vez que la afirmación de la parte actora, según la cual se incurrió en una dilación injustificada resulta insuficiente para encontrar acreditada esa situación y que de las pruebas allegadas a este proceso tampoco se evidencia un descuido del procedimiento por parte de las demandadas, la Sala concluye que el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez no demostró que durante el período que aquí se analiza se configuró un daño antijurídico susceptible de ser indemnizado.

4.1.3. Conclusión

Toda vez que no se encuentra evidencia de una dilación injustificada en el trámite de expedición de la licencia de tránsito del vehículo de placas TAM 458, para la Sala, aunque durante ese tiempo el aquí demandante pudo sufrir una afectación patrimonial al no poder disponer de su vehículo, aquella no tiene la connotación de antijurídica.

Se recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del CGP¹²⁵, la carga probatoria respecto de la antijuridicidad del daño le correspondía al demandante y en este caso ello no ocurrió, razón por la cual se confirmará la negativa de las súplicas de la demanda, por falta de acreditación del primer elemento de la responsabilidad.

5. Costas

5.1. Primera instancia

¹²⁵ Según el cual, “*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

En la sentencia de primera instancia se condenó en costas al demandante, “*por ser la parte vencida en juicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 del CGP*”; sin embargo, el señor Héctor Uriel Barragán Ramírez cuestionó la anterior decisión con el argumento de que no actuó con temeridad ni mala fe.

Como la impugnación se dirigió a cuestionar la imposición de la condena en costas y no el monto de las expensas o agencias en derecho, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 366 del Código General del Proceso solo pueden controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas, la Sala considera que la procedencia de la condena sí es susceptible de ser discutida a través del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia y, por ende, ser estudiada en la providencia que desata la apelación¹²⁶.

Pues bien, sobre la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, establece lo siguiente:

Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

A su vez, el artículo 365 del Código General del Proceso, en su numeral 1, dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Como puede verse, el criterio adoptado por el legislador para la imposición de costas depende de factores objetivos, en este caso del hecho de ser vencido en el proceso y no de la conducta desplegada por las partes, razón por la cual la ausencia de temeridad o de mala fe no constituyen criterios para ese tipo de determinación.

¹²⁶ Al respecto, esta Subsección se ha pronunciado en los siguientes términos: “*Ahora, si bien el artículo 366-5 del Código General del Proceso dispone que la liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo es cuestionable a través de los recursos de reposición y apelación en contra del auto que aprueba la liquidación de costas, lo cierto es que esa norma no resulta aplicable a este asunto, por la sencilla razón de que la impugnación está orientada a cuestionar la procedencia de la condena en costas y no el monto de agencias en derecho que se fijó en primera instancia. De este modo, por la vía del recurso de apelación contra la sentencia del a quo, sí resulta viable cuestionar la procedencia de la condena en costas en el sub examine*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de julio de 2021, exp. 65018.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

En ese sentido, toda vez que la decisión de condenar en costas en primera instancia se sustentó en la verificación del evento objetivo previsto en la ley procesal para su imposición, en concreto, lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP¹²⁷, el argumento propuesto por el recurrente no está llamado a prosperar.

5.2. Segunda instancia

5.2.1. En atención a lo dispuesto en el artículo 365 del CGP, se condenará en costas a la parte demandante, por ser a quien se le resolvió desfavorablemente el recurso de apelación. La liquidación de las costas la realizará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

Conviene señalar que bajo las reglas del CGP la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*¹²⁸.

5.2.2. Fijación de agencias en derecho

El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda¹²⁹, estableció las tarifas de agencias en derecho.

En cuanto a los criterios para la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso-administrativos, el artículo 3 del referido Acuerdo dispuso que debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el

¹²⁷ “Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...).1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código” (se destaca).

¹²⁸ De acuerdo con la Corte Constitucional “La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra”. Sentencia C-157 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²⁹ La demanda se presentó el 26 de agosto de 2015.



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes.

Las agencias en derecho proceden incluso cuando la parte ha litigado en nombre propio, sin incurrir en el pago de honorarios profesionales, razonamiento que también es aplicable cuando las entidades comparecen a través de sus abogados de planta, pues el hecho de que no se paguen sumas adicionales al salario pertinente no enerva el hecho de que la entidad tuvo que destinar alguno de sus funcionarios para atender el proceso.

En lo que a este caso interesa resulta oportuno anotar que, en los procesos con cuantía y que se adelantan ante esta jurisdicción, las agencias en derecho en **segunda instancia** deben fijarse hasta en un 5% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia, según lo dispuso el numeral 3.1.3¹³⁰ del artículo 6 del mencionado Acuerdo 1887 de 2003.

Al respecto, la Sala observa que se trata de un proceso con una pretensión equivalente \$1.404'197.051, en el que la parte demandante resultó vencida en ambas instancias.

Sobre la naturaleza del asunto se advierte que el debate central giró en torno a la imputación de responsabilidad de las demandadas por la demora en la expedición de la licencia de tránsito del vehículo de placas TAM 458.

Acerca de la calidad de la gestión procesal de los apoderados de las demandadas, se tiene que la concesión Runt S.A. intervino cuando se le corrió traslado de la impugnación y que, si bien los apoderados judiciales de las demás demandadas no se pronunciaron frente al recurso de apelación, se entiende que tuvieron que realizar funciones de vigilancia del proceso en esta instancia.

En ese sentido, con fundamento en la relación porcentual del 1% sobre el total de las pretensiones que fueron negadas en esta instancia \$1.404'197.051, se fijan las agencias en derecho, en la suma de \$14'041.970, la cual será dividida en partes

¹³⁰ “Artículo. 6º—Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

“(…).

“**III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

“(…)”

“3.1.3. Segunda instancia.

“(…)”

“**Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia**” (se destaca).



Radicación: 25000-23-36-000-2015-02034 02 (68.434)
Actor: Héctor Uriel Barragán Ramírez
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte y otros
Referencia: Reparación directa

iguales a favor de la Nación – Ministerio de Transporte, la Unión Temporal Siett Cundinamarca y la concesión Runt S.A. y estará a cargo de la parte actora.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 27 de febrero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, por la segunda instancia, a la parte demandante, en favor de las entidades demandadas.

Para el efecto, las agencias en derecho de la segunda instancia se fijan en la suma de \$14'041.970, monto que será dividido en partes iguales en favor de la Nación – Ministerio de Transporte, la Unión Temporal Siett Cundinamarca y la concesión Runt S.A.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF