

ACTO ADMINISTRATIVO / DESVIACION DE PODER - Elementos constitutivos

Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente. Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se haya en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce. Usualmente la desviación del fin es oculta, por cuanto se queda en la mente de quienes intervinieron en la expedición del acto, y resulta velada por la indicación expresa del fin que jurídicamente corresponde al acto, o por la presunción de éste cuando no se exterioriza, de allí que para establecerla deba auscultarse en las intimidades del acto, lo cual dificulta su verificación, sobre todo cuando la desviación es hacia intereses espurios, innobles, o mezquinos, caso en el cual, solo los autores del acto son los que saben de sus propias intenciones, lo que además de un problema de legalidad, entraña también un problema ético y puede llegar incluso al campo penal o disciplinario.

ACTO ADMINISTRATIVO / VIOLACION DE NORMA CONSTITUCIONAL - Debe deducirse a partir de la infracción

Frente a esta acusación, la Sala advierte que la misma no se encuentra formulada debidamente, pues, como lo ha precisado reiteradamente esta Sección, la violación de normas de carácter constitucional, por regla general, no es una violación que se presente en forma directa e inmediata, sino que debe deducirse a partir de la infracción de las normas legales o reglamentarias que desarrollen dichos preceptos superiores. Por ende, para que pueda establecerse la violación de una norma constitucional por parte de un acto administrativo (cuando no es posible que esta resulte violada de manera inmediata), es preciso que se indiquen por el demandante las normas legales o reglamentarias que desarrollan la norma superior, por cuya infracción indirectamente ésta se desconoce. En efecto, sobre el particular esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos: "Por contera, la Sala se ve precisada a señalar que en el presente caso el actor se limitó a señalar como fundamento de sus pretensiones, la violación de los artículos 4° y 29 de la Carta, dejando de precisar cuáles son las disposiciones de orden legal o reglamentario que fueron trasgredidas al expedirse las circulares acusadas. El Consejo de Estado ha señalado en repetidas ocasiones que en tratándose del juzgamiento de actos administrativos, la violación de las normas constitucionales tan solo puede darse en forma indirecta, concretándose a través de la infracción de las normas legales o reglamentarias que hayan desarrollado tales preceptos de orden superior. En ese orden de ideas, no puede soslayarse que las circulares demandadas fueron expedidas en virtud de normas de orden legal o reglamentario, a través de las cuales se desarrollaron los principios constitucionales contenidos en los artículos 4° y 29 de la Carta, las cuales pudieron resultar infringidas de primera mano. En ese orden de ideas, la aludida omisión del demandante impide a la Sala hacer un pronunciamiento de fondo con respecto a las normas legales o reglamentarias dejadas de citar como violadas, pues la indicación de los fundamentos de derecho de las pretensiones, además de constituir una carga del actor, delimita el marco de acción dentro del cual puede

moveirse el juzgador, en atención al carácter rogado que es propio de la justicia administrativa.” (negrillas no originales). En este caso, no se indicó la norma legal o reglamentaria cuyo desconocimiento suponga en forma indirecta la violación de la norma constitucional antes referida, artículo 2º Superior, conforme a la cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas de Colombia en sus bienes, como tampoco se invocó la normativa jurídica pertinente a la materia (tradicción de vehículos automotores y expedición de licencias de tránsito), que señale la finalidad que se persigue con el ejercicio de las competencias de las autoridades involucradas en este asunto, y que es supuestamente desconocida por éstas al expedir los actos demandados.

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia de 28 de enero de 2010, radicado 11001 0324 000 2003 00287 01, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; Auto de 8 de abril de 2010, radicado 11001 0324 000 2009 00614 00, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, y sentencias de 27 de noviembre de 2003, radicados 11001 0324 000 2002 00398 01 y 11001 0324 000 2002 00080 01 (8456 y 7777) (acumulados), y de 24 de enero de 2002, radicado 05001 2315 000 1996 0555 01(7120), ambas M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E)

Bogotá, D. C. siete (7) de junio de dos mil doce (2012)

Radicación número: 66001-23-31- 000-1998-00645-01

Actor: ALBERTO OSPINA ROJAS

Demandado: MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE CABAL - RISARALDA

Referencia: APELACION SENTENCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 29 de marzo de 2001 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda formulada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos expedidos por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) y el Alcalde Municipal de Santa Rosa de Cabal, mediante los

¹ La Sección Tercera de esta Corporación admitió el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia mediante auto del 10 de agosto de 2001, surtiéndose el trámite legal correspondiente. Posteriormente, por auto del **25 de enero de 2011**, se remite el proceso a la Sección Primera en razón a que se trata de un asunto cuyo conocimiento le corresponde a ésta. (fls. 131, 133 y 153 del cuaderno principal núm. 2 del Tribunal)

cuales, en su orden, se dispone abstenerse de inscribir el traspaso y los demás trámites realizados el 22 de diciembre de 1997 en la tradición del vehículo de placas ZRL-408 y, en consecuencia, no se entrega la licencia de tránsito definitiva al peticionario, y se confirma esa decisión al resolverse los recursos de la vía gubernativa.

I.- ANTECEDENTES

I.1 Demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del C.C.A., el señor ALBERTO OSPINA ROJAS demandó ante el Tribunal Administrativo de Risaralda al municipio de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), con el objeto de que se accediera a las siguientes:

1.1 Pretensiones

“PRIMERO: Que es nula la resolución No. 007 del 13 de Mayo de 1998, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal, por medio de la cual se abstiene de inscribir el traspaso y de (sic) los demás trámites realizados el día 22 de Diciembre de 1997, en la correspondiente tradición del vehículo de placas: ZRL - 408, y por lo tanto no se entregará (sic) la correspondiente licencia de tránsito definitiva al peticionario, notificada personalmente el 20 de mayo del año en curso.

SEGUNDO: Que es nulo el auto interlocutorio calendado el 1 de Junio de 1998, notificado por estado el 8 de Junio del año en curso, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal, por el cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto, contra la Resolución No. 007 del 13 de Mayo de 1998.

TERCERO: Que es nula la resolución No. 512, calendada el día 3 de Julio de 1998 y expedida por el Alcalde Municipal de Santa Rosa de Cabal, notificada personalmente el 8 de Julio de 1998, y la (sic) que resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución No. 007 del 13 de Mayo de 1998 y notificada personalmente el día 20 de Mayo de 1998.

CUARTO: Como consecuencia de las nulidades anteriores y a manera de restablecimiento del derecho, el Municipio de Santa

Rosa de Cabal - Risaralda, representado legalmente por el señor Alcalde Dr. GUILLERMO GARCIA ARISTIZABAL, Mayor, vecino y residente en Santa Rosa de Cabal - Risaralda, o quien haga sus veces, y en relación a la actuación de la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Santa Rosa de Cabal, Risaralda, inscribir el traspaso y los demás trámites realizados el día 22 de Diciembre de 1997, en la correspondiente tradición del vehículo de placas ZRL - 408, y entregar la licencia de tránsito definitiva al señor ALBERTO OSPINA ROJAS.

QUINTO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Municipio de Santa Rosa de Cabal - Risaralda, representado legalmente por el señor Alcalde Dr. GUILLERMO GARCIA ARISTIZABAL, Mayor, vecino y residente en Santa Rosa de Cabal - Risaralda, o quien haga sus veces, y en relación a la actuación de la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Santa Rosa de Cabal, Risaralda, al pago de los perjuicios que resulten debidamente probados, a favor del señor ALBERTO OSPINA ROJAS.

SEXTO: Por los perjuicios morales, mil gramos oro.

SEPTIMO: Que a la sentencia se le dé cumplimiento en la forma y dentro de los términos previstos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo." (Fls. 53 y 54 del cuaderno principal núm. 1 del Tribunal – mayúsculas sostenidas del texto original)

1.2 Los hechos

La demandante refiere que el día 18 de noviembre de 1997 en la ciudad de Pereira se celebró entre los señores Oscar Gallego Marulanda y Alberto Ospina Rojas un contrato de permuta de vehículo automotor, entre los siguientes vehículos: "a) Camioneta Mazda, Tipo de carrocería: Platón, Color: Strato Perla, Modelo: 1997, Motor No.: G619 5828, No. de chasis: 826000 00715, No. de puertas: 05, Acta o manifiesto de aduana: No. 549341, Ciudad de Bogotá, Fecha: 15-11-96, Placa: ZRL 408, Servicio: Particular, y propietario Oscar Gallego Marulanda; y b) Camioneta Mazda, Modelo: 1995, Color: Roja, Placas: IBP 215, Motor No.: FE289113, Chasis: UFX0E3 - M3 - 010704, Serie: UFX0E3 - M3 - 010704, Propietario: Alberto Ospina Rojas, Acta: 504831, Fecha: 12- 05-95, Bogotá, Servicio Particular, matriculada en Ibagué".

En el referido contrato se pactó que, de un lado, Alberto Ospina Rojas entregaba su vehículo más la suma de once millones de pesos (\$11.000.000.00), la cual pagaría así: un millón de pesos (\$1 .000.000.00) al día y los otros diez millones de

pesos (\$10.000.000.00) respaldados por el crédito solicitado por aquél a la Compañía CRECER (Compañía de Financiamiento Comercial S.A., Grupo Empresarial Solidario CUPOCREDITO), y del otro, el señor Oscar Gallego Marulanda entregaba el vehículo descrito anteriormente.

El vehículo de propiedad de Oscar Gallego Marulanda soportaba prenda abierta a favor de FINEVESA (Compañía de Financiamiento Comercial), hecho este conocido por el señor Alberto Ospina Rojas, quien exigió que se le entregara la licencia de tránsito provisional, en la que apareciera que se levantaba la prenda de FINEVESA, y se registrara la prenda a favor de CRECER S.A., como en efecto ocurrió, siendo dicha licencia expedida el 22 de diciembre de 1997, con una validez de ocho (8) días.

Desde el día 7 de enero de 1998 está en poder del actor la licencia de tránsito provisional, la cual fue le entregada por la Compañía de Financiamiento Comercial CRECER S.A., quien en esa misma fecha le desembolsó los diez millones de pesos (\$10.000.000.00) que había solicitado como préstamo a la misma.

El día 8 de enero de 1998 se presentó el aquí demandante a reclamar la tarjeta definitiva, ya que la provisional que le fue entregada el día 7 de enero de 1998 por la compañía CRECER S.A. tenía una validez de ocho (8) días, frete a lo cual la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal procedió a expedirle otra licencia de tránsito provisional, con una vigencia hasta el 23 de enero de 1998, fecha ésta en la que se le expidió otra licencia de tránsito provisional, con una vigencia de ocho (8) días más. Posteriormente, el 16 de abril de 1998 el actor solicita por escrito que se le entregue la tarjeta definitiva del vehículo.

Según se observa en el texto de las licencias anteriores, en la parte referida al "trámite", en todas dice "levanta prenda - traspaso - inscribe prenda", con excepción de la que le fue expedida el 23 de abril 23 de 1998, ya con una duración de 30 días, en la cual el trámite es "levanta prenda - traspaso - ins alerta", anotación ésta que significa que para ese entonces ya se había embargado la camioneta descrita anteriormente [en el literal a)], por cuenta del Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira, dentro del proceso ejecutivo prendario de FINEVESA contra Oscar Gallego Marulanda.

La compañía CRECER S.A. ha reconvenido en forma verbal al señor Alberto Ospina Rojas, con el fin de que haga llegar la tarjeta de propiedad No. 6668200 -

005850 del Ministerio de Transporte, en donde aparezca la pignoración a su favor. El día 24 de abril de 1998, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Santa Rosa de Cabal, envía a la residencia del actor fotocopia informal de la licencia de tránsito No. 6668200 - 005850, la cual no tiene firma ni sello del funcionario responsable de dicha oficina.

El día 29 de abril de 1998, la Compañía CRECER S.A. envía al Director de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal un comunicado en el que solicita la entrega de la licencia de tránsito No. 6668200 - 005850 y manifiesta que iniciará cobro jurídico en contra del señor Ospina Rojas, y que formulará demanda contra dicho organismo.

La Secretaría de Tránsito y Transporte expidió el 13 de mayo de 1998 la Resolución núm. 007, en la cual resuelve en forma desfavorable y extemporánea la solicitud presentada por el actor el 16 de abril de 1998 para que le expidiera la licencia de tránsito definitiva, acto éste frente al cual se interpusieron en tiempo los recursos de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron decididos, respectivamente, a través del auto interlocutorio de fecha 1º de junio de 1998, expedida por esa Secretaría, y de la Resolución núm. 512 del 3 de julio de 1998, proferida por el Alcalde municipal de Santa Rosa de Cabal, en el sentido de confirmar la decisión impugnada, quedando de esta forma agotada la vía gubernativa. Las anteriores decisiones le han causado un grave perjuicio al demandante, pues es objeto de un cobro y está a punto de perder su vehículo, el cual es el medio que utiliza para su trabajo.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación.

El actor indica como infringidos los artículos 2, 6 y 90 de la Constitución Política; 5, 6, 9 y 44 del Código Contencioso Administrativo; 2341 del Código Civil; y 87 de la Ley 33 de 1986, por razones que se concretan en el cargo de desviación de poder.

Al explicar el concepto de la violación, adujo que la Secretaría de Tránsito y Transportes de Santa Rosa de Cabal, como autoridad del Estado, no le ha protegido sus bienes, pues, cuando realizó el contrato de permuta y le fue expedida por ese organismo de tránsito la licencia de tránsito provisional, en la que consta que se levanta la prenda anterior (la de FINEVESA), se registra el traspaso y se inscribe la prenda de CRECER S.A., confió en que dicho acto había

sido ajustado al trámite legal correspondiente, y ahora resulta que no es así.

Precisó que con dicha actuación, en la que confió el actor, la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Santa Rosa de Cabal le ha causado unos daños que debe reparar, en los términos de los artículos 90 de la C.P. y 2341 del C.C., ya que se encuentra ad portas de una ejecución por parte de la Compañía CRECER S.A.

Refiriéndose a las disposiciones del Código Contencioso invocadas, afirmó que en vista de que no se le daba respuesta escrita a las inquietudes que planteó verbalmente, procedió a formular una petición en forma escrita, la cual aún no le ha sido respondida, pese a que transcurrió el plazo legal para ello.

Así mismo, indicó que la resolución que resolvió el recurso de reposición no le fue notificada personalmente, tal como lo establece el artículo 44 de ese estatuto.

I.2 Contestación de la demanda

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y procedió a defender la legalidad de sus decisiones, con la siguiente argumentación:

Señaló que conforme al artículo 87 del Código Nacional de Tránsito, modificado por el Decreto 1809 de 1990, artículo 1 número 75, la licencia de tránsito estará suscrita por la autoridad de tránsito ante la cual se presentó la solicitud, identificará el vehículo y será expedida luego de perfeccionado el registro en la oficina de tránsito correspondiente y contendrá los siguientes datos: 1.- Características de identificación del vehículo; 2.- Destinación y clase para el cual fue homologado por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, 3.- Nombre del propietario, documento de identidad, domicilio y dirección; 4.- Limitaciones a la propiedad, 5.-Número de placa asignada; y 6.- Los demás que determine el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.; y que de acuerdo con el artículo 90 del mismo código, "en aquellos casos en que no se pueda efectuar el registro del vehículo y/o expedir la licencia de tránsito, el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito dará un permiso especial cuyas características y requisitos se establecerán en el reglamento. Parágrafo. Con este permiso sólo se podrá transitar de día y no es válido para prestar servicio público de transporte".

Indicó que el Acuerdo núm. 0051 del 14 de octubre de 1991 del Instituto Nacional de Tránsito y Transportes, en su artículo 84, establece los requisitos a seguir en el trámite para inscribir el cambio de propietario en el registro terrestre automotor, refiriéndose específicamente en su literal f a la inscripción de vehículos que tienen alguna limitación a la propiedad, así: "Sí el vehículo tiene limitación o gravamen alguno a la propiedad, se debe adjuntar al documento reconocido y autenticado en el que conste su levantamiento o la autorización otorgada por el beneficiario del gravamen o limitación, en el sentido de aceptar la continuación de éste con el nuevo propietario"; además, deben cumplirse los demás requisitos que establece el mencionado artículo.

Anotó que el artículo 91 del mismo Acuerdo establece que para efectos de la inscripción o levantamiento de limitación o gravamen a la propiedad de un vehículo automotor, debe presentarse ante el organismo de tránsito donde este registrado el documento en el que conste dicha inscripción o levantamiento de la limitación o gravamen de la propiedad, debidamente autenticados; y que cuando la limitación o gravamen es registrado por el beneficiario y el propietario del vehículo no lo efectuó dentro de los 60 días siguientes, éste se hace acreedor a una sanción, pero si lo efectuó dentro del término, únicamente tiene que cumplir con los demás requisitos, anexando la solicitud en el Formulario Único Nacional, autenticando su firma para expedir la nueva licencia de tránsito.

Explicó que en el presente caso en el trámite iniciado por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Santa Rosa de Cabal y que recaía sobre el vehículo de placas ZR.L408 no se aportó por parte del señor Alberto Ospina Rojas, en su calidad de propietario, ni por la compañía Finevesa, en su calidad de beneficiaria del gravamen, el paz y salvo correspondiente de la compañía Finevesa para el levantamiento de la reserva de dominio, lo que dio lugar a que se le expidieran varias licencias provisionales, toda vez que no era posible, desde el punto de vista legal, otorgarle una licencia de tránsito definitiva; esa situación- anotó- se siguió presentando hasta el 13 de mayo de 1998, fecha en que se dictó la Resolución núm. 007 de la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Santa Rosa de Cabal y que dio origen a este proceso, sin que en los escritos presentados para el agotamiento de la vía gubernativa se hiciera mención alguna de la existencia de dicho paz y salvo y de su aporte a la Oficina de Tránsito, como tampoco en el escrito de demanda y en sus anexos.

Precisó que no obstante lo anterior, la Oficina de Tránsito, debidamente facultada para ello, expidió al señor Ospina Rojas varias licencias provisionales de tránsito, en las que constaba claramente el trámite que se estaba llevando a cabo en dicha secretaria “levanta – prenda – traspaso - inscribe prenda”, el cual, hasta no culminarse, no podía dar lugar a la expedición de una licencia de tránsito definitiva a su favor, como en efecto no ocurrió.

Manifestó también que “el acto de inscripción de un vehículo en la oficina de Tránsito y Transportes de un Municipio, es un acto administrativo, este organismo luego de examinar y codificar los documentos o actos cuyo registro se solicita, ordena su inscripción o la rechaza, devolviendo, en tal caso los documentos al interesado. Dicho acto de inscripción contiene una manifestación unilateral de voluntad del Estado que crea, en casos como el presente, una situación jurídica para un particular, pues solo a partir de dicha inscripción el Título surtirá efectos ante terceros, por lo tanto, el perjuicio reclamado por el demandante en cuanto a que incumplió lo pactado a la Compañía Crecer S.A. no se deriva del acto administrativo en sí, sino de la no aportación a la secretaría de Tránsito de (sic) Transportes del Municipio de Santa Rosa de Cabal de los documentos exigidos, en su oportunidad. Así las cosas si la Compañía de Financiamiento Crecer S.A. entregó al Señor Alberto Ospina una cantidad de dinero considerable sin el verdadero respaldo que es la tarjeta de propiedad del vehículo con inscripción de la prenda, no se le puede endilgar esa responsabilidad a dicha secretaría, pues (sic) se trató de una decisión propia de la mencionada corporación y por lo tanto, el perjuicio económico sufrido por el demandante no es efecto de la acción administrativa de la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Santa Rosa de Cabal”.

Apuntó que de acuerdo con la jurisprudencia, el desvío de poder se presenta cuando una autoridad administrativa, observando las formalidades requeridas, realizando un acto de su competencia y no violando la ley, usa su poder con un fin y por motivos distintos a aquellos en vista de los cuales se le confirió, pero que, en el presente caso, tal vicio no se presenta, toda vez que aunque el Secretario de Tránsito y Transporte se abstuvo de inscribir el traspaso y demás trámites referentes al vehículo de propiedad del demandante y a expedirle una licencia de tránsito definitiva, no obró con un fin o por motivos distintos a aquellos que le exigía la legislación de tránsito y transporte vigente, pues, lo que ocurrió fue que no se le allegaron todos los documentos requeridos para tal fin, siendo distinto si,

allegándosele toda la documentación requerida, se hubiese obrado en forma arbitraria negando lo solicitado por el demandante; en cuanto a la funcionaria que expidió las licencias provisionales, la misma solo estaba cumpliendo con una de sus funciones específicas, según lo establece el manual de funciones para el cargo de auxiliar administrativo de la secretaria de Tránsito y Transportes, consistente en: "Diligenciar y elaborar la Licencia de Tránsito provisional cuando el trámite solicitado lo exige", licencias que se expidieron mientras el demandante allegaba la totalidad de los documentos exigidos para la expedición de una licencia de tránsito definitiva.

Expresó, frente al argumento de la demanda referente a la expedición extemporánea del acto demandado, por cuanto la Secretaría de Tránsito y Transporte no resolvió su petición dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo, que de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 58 de 1982, "las peticiones no resueltas dentro de los términos previstos se entienden negadas, pero ello no dispensa a la autoridad administrativa de resolver sobre lo solicitado", como también lo ha precisado la Corte Constitucional en sentencia T517 de octubre 9 de 1996; que en el presente caso, la Administración de Santa Rosa de Cabal, a través de su Secretaría de Tránsito y Transportes, resolvió la petición del actor en un término de 18 días hábiles, toda vez que la misma fue presentada el 16 de abril y resuelta el 13 de mayo de 1998, según lo que manifiesta la parte demandante y consta en el expediente; y que si la ley y la jurisprudencia permiten a la Administración resolver peticiones extemporáneamente, no es posible alegar la nulidad del acto acusado por extemporáneo o por desviación de poder.

Destacó que si bien es cierto que el auto interlocutorio de 1º de junio de 1998, que resolvió el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación presentado contra la resolución núm. 007 de mayo 13 de 1998, le notificó indebidamente, pues ante la imposibilidad de la notificación personal, se notificó por estado y no por edicto, también lo es que el apoderado del actor el 8 de julio de 1998 se notificó personalmente de la resolución núm. 512 del 3 de julio del mismo año, que resolvía recurso de apelación, por lo cual no puede alegarse que la copia del acto del 1º de junio solo pudo obtenerse el 14 de septiembre de 1998, puesto que se notificó de la misma por conducta concluyente, en los términos del artículo 48 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 330 del Código de Procedimiento Civil.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia proferida el 29 de marzo de 2001, negó las súplicas de la demanda, con sustento en las siguientes razones:

En primer lugar, señaló que en desarrollo de las facultades que le incumben al fallador respecto de la interpretación de la demanda, la misma se dirige a obtener la nulidad de los actos que negaron la inscripción del traspaso del vehículo ZRL-408 Mazda, a favor del señor Alberto Rojas, así como la inscripción de la prenda abierta a nombre de la Compañía de Financiamiento Comercial Crecer S.A., siendo la causa material de la demanda el hecho de que la Administración al otorgar sucesivas licencias de tránsito provisionales en la fechas relacionadas en los hechos de la demanda, indujo en error al demandante en su condición de permutante con el señor Oscar Gallego Marulanda, e indirectamente a la Compañía de Financiamiento Crecer S.A., quienes fundamentados en la inscripción consignada en las tarjetas provisionales de tránsito, realizaron sendas transacciones.

Precisó que, de las pruebas obrantes en el proceso, se tiene que las licencias provisionales las expidió la Administración debido a que los interesados en el traspaso no adjuntaron el paz y salvo por todo concepto que prescribe la norma como condición de viabilidad para la expedición de la licencia definitiva (Acuerdo 051 de octubre 14 de 1993, del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte); que en el interregno entre la solicitud de licencia y la negativa a expedirla, se produjo el embargo del automotor objeto del traslado fallido; y que este acto determinó en últimas la negativa definitiva de la inscripción de la licencia de tránsito a favor del demandante, decisión que tuvo como fundamento las normas que regulan la expedición de licencias de tránsito.

Destacó que la inconformidad del particular se enfoca en las consecuencias del procedimiento empleado por las autoridades de tránsito, el cual indujo en error, tanto al demandante señor Alberto Ospina Rojas como a la Compañía de Financiamiento Crecer S.A., en el instante de consolidar los negocios jurídicos de los que se ha dado cuenta en este proceso, yerro que fue determinante para que aquél solicitara un préstamo de dinero y Crecer S.A. se lo concediera.

Afirmó que la negativa de la Administración para expedir la licencia definitiva de tránsito y en cambio licencias provisionales, encuentra apoyo en las normas jurídicas que debía obedecer, y que lo que es más pertinente es que, desde el punto de vista de la realidad probatoria, se muestra consecuente con los hechos en que en su momento determinaron la voluntad de la administración; que, en efecto, el artículo 90 del Código Nacional de Tránsito establece que: "... En aquellos casos en que no se pueda efectuar el traspaso del vehículo y/o expedir la licencia de tránsito, el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito dará un permiso especial cuyas características y requisitos se establecerán en el reglamento..."; que la decisión cuestionada encuentra respaldo en la norma transcrita, porque revisado el certificado de tradición del vehículo, expedido el 23 de abril de 1998, en el renglón "limitación a la propiedad", puede leerse "FINEVESA", por lo cual no puede sostener válidamente el actor y menos la Compañía Crecer, que con la expedición de las "licencias provisionales", se les indujo en error, porque estando registrada la mencionada limitación a la propiedad para transferir el dominio del automotor, obviamente había que cancelarse ésta; y que dentro del proceso hasta ahora, no aparece prueba que la misma haya sido cancelada, pues, por el contrario, con base en esa prenda se decretó el embargo del vehículo permutado.

Indicó que este último procedimiento, que culminó con la decisión de no autorizar el traspaso del vehículo y en consecuencia negar la expedición de la licencia de tránsito, tal como se lee en el literal b) de la Resolución núm. 512 que desató el recurso de apelación, encuentra apoyo legal, a su vez, en el Acuerdo 0051 de octubre de 1993, expedido por el Instituto Nacional de Tránsito y Transportes, en su artículo 84, que establece los requisitos en el trámite a seguir para inscribir el cambio de propietario en el registro terrestre automotor, refiriéndose específicamente en su literal f) a la inscripción de vehículos que tienen alguna limitación a la propiedad, disponiendo que: "... Si el vehículo tiene limitación o gravamen alguno a la propiedad, se debe adjuntar el documento reconocido y autenticado en el que conste su levantamiento o la autorización otorgada por el beneficiario del gravamen o limitación, en el sentido de aceptar la continuación de éste con el nuevo propietario...".

En ese orden, estimó que no puede válidamente sostener el actor que fue inducido en error por la administración, porque cómo explicar que apareciendo una limitación al dominio en la licencia de tránsito del vehículo por permutar, realice el

negocio, haciendo caso omiso de la misma, siendo menos explicable aún la conducta de Crecer S.A., que como Compañía dedicada al préstamo de dinero otorgue un crédito que va a ser respaldado en prenda sobre un vehículo, sin estudiar la tradición del mismo y sin tener certeza de la posibilidad de constituir dicha garantía; el comportamiento señor Ospina Rojas -apuntó- no estuvo precedido de la prudencia que debe guiar la conducta del hombre, según las voces del artículo 63 del Código Civil.

Concluyó que lo anterior permite señalar que no existió desviación de poder por parte del Instituto de Tránsito Municipal, como quiera que los agentes de la Administración -funcionarios del Instituto demandado- adecuaron su conducta a la normativa legal, y que para que se hubiera configurado tal vicio debieron aportarse las pruebas del fin torticero que aquella perseguía al actuar como lo hizo, pero contrario a ello, las pruebas dan fe que el Instituto demandado actuó conforme a derecho y que si el demandante no obtuvo la licencia solicitada no fue por la mala fe del organismo de tránsito, sino por la inactividad del peticionario que nunca arrimó el paz y salvo de la prenda que pesaba sobre el vehículo permutado.

Finalmente, señaló que tampoco es dable sostener que la irregularidad procesal en que incurrió la Administración por no notificar el auto que resolvió el recurso de reposición genere la nulidad del acto administrativo demandado, porque si bien no se notificó personalmente la decisión, el recurso de apelación interpuesto fue tramitado y decidido, y es prueba de ello que se profirió la Resolución núm. 512 de 1998 que lo resolvió, siendo distinto si no se hubiera concedido y tramitado el citado recurso de apelación.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpuso en forma oportuna recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, invocando como razones de su inconformidad las mismas consideraciones que expuso en la demanda, en el sentido de que se incurrió en desviación de poder. En el escrito de impugnación en efecto se lee lo siguiente:

“[...] Como puede observarse claramente la actitud de la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de Santa Rosa de Cabal indujo en error, tanto a mi

mandante como a la Compañía de Financiamiento Comercial Crecer S.A., error evidente, pues desde el comienzo del trámite para la expedición de la primera licencia de tránsito provisional se debió por parte de dicha Secretaría, no aceptar el traspaso porque no se había cancelado dicha prenda, o de otorgar la licencia manifestando que dicha prenda estaba sin cancelar, que seguía vigente y que no se aportaron los documentos exigidos por la ley para su cancelación, y no proceder inclusive a manifestar se inscribe prenda a favor de Crecer S.A. Esto es obrar en derecho. En ningún momento se está cuestionando la legislación de Tránsito que cita la apoderada de la Entidad demandada, y es precisamente todo lo contrario, ella permite que se expida la licencia de tránsito provisional, pero no permite que se expidan irregularmente, sin el lleno de los requisitos de ley, al expedir la Secretaría de Transito y Transportes del Municipio de Santa Rosa de Cabal, sendas licencias en la que se afirma como de su texto se ve claramente SE LEVANTA PRENDA, esto significa que el funcionario que la expidió tuvo documentos en su poder, entre los cuales el paz y salvo expedido por la Compañía de Financiamiento Comercial FINEVESA tal como lo manda el acuerdo No. 0051 del 14 de Octubre de 1953, artículo 84, en su numeral f del Instituto Nacional de Tránsito y Transportes, sobre inscripciones de vehículos con limitaciones a la propiedad, citado por la apoderada del ente municipal demandado, ¿qué significa jurídicamente la expedición de dichos documentos y las consecuencias jurídicas que ello acarrearían?, al colocar a circular dichas licencias, manifestando claramente que se levantaba la prenda, estaban dando la certeza de que el trámite ya estaba cumplido y era un hecho, por eso el señor Alberto Ospina Rojas y la Compañía de Financiamiento Comercial CRECER S.A., realizaron los trámites del préstamo y desembolsaron la plata para acabarle de cancelar al señor Oscar Gallego Marulanda, e inscribir la respectiva prenda a favor de la Compañía de Financiamiento Comercial CRECER S.A., aclarando que no fue una sola licencia la expedida, sino dos, a) diciembre 22 de 1997, validez 8 días y b) enero 23 de 1998, validez 8 días, solo se vino a advertir que pesa una medida previa sobre el vehículo descrito y objeto del contrato de permuta entre los señores OSCAR GALLEGO MARULANDA y ALBERTO OSPINA ROJAS, el día 23 de abril de 1998, porque se vieron obligados a expedirla así, porque de por medio había una orden judicial, la cual tenían que cumplir [...] Puede observarse la clara violación hecha por parte de la Secretaría de Transporte y Transito del Municipio de Santa Rosa de Cabal, primero al resolver extemporáneamente el derecho de petición y segundo en notificar irregularmente el recurso de reposición interpuesto por mi mandante, lo que constituye en causal de nulidad. [...] La sentencia

recurrida hace alusión a que el Señor ALBERTO OSPINA ROJAS Y LA COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL CRECER S.A., no estuvo precedida de la prudencia que debe guiar la conducta del hombre según las voces del artículo 63 del Código Civil. Frente a lo anterior se deben hacer las siguientes precisiones: Todo contrato legalmente celebrado es una ley para las partes, de allí nacen obligaciones para las partes, quién debía entregar saneado el vehículo objeto de permuta, era el señor OSCAR GALLEGO MARULANDA Y No ALBERTO OSPINA ROJAS, vuelve y se repite que los documentos presentados ante la secretaria de tránsito y transportes los aporto el señor OSCAR GALLEGO MARULANDA, por intermedio del señor ORLANDO VALENCIA. De que no es normal que pesando un gravamen como la prenda a favor de finevesa, se expida la licencia de tránsito provisional, afirmando que se levanta prenda, se expida y se coloque a circular, será que no hay ningún error por parte de la secretaria de tránsito y transportes del Municipio de Santa Rosa de Cabal, no es del todo creíble, algo anda mal, que paso sólo lo sabe el tramitador del señor OSCAR GALLEGO MARULANDA Y El funcionario que expidió la licencia. El error es creador de derecho, no fue cualquier clase de error, como 8sic) no iba a confiar ALBERTO OSPINA ROJAS Y LA COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL CRECER S.A. en un acto expedido por la secretaria de tránsito y transportes, donde manifiesta que se levanta la prenda, traspaso - se inscribe prenda, porqué lo expidió, si no estaba ajustado a ley?. Desde el inicio de la negociación, el Señor ALBERTO OSPINA ROJAS, Como la Compañía de Financiamiento Comercial Crecer S.A, se habían dado cuenta de que pesaba una prenda comercial a favor de la compañía de financiamiento comercial FINEVESA, y el deudor prendario es el señor OSCAR GALLEGO MARULANDA y Que esta se debía cancelar para que la Compañía Crecer S.A. pudiera otorgarle un préstamo al señor Alberto Ospina Rojas y la única manera de que ello operara era que la Secretaría de tránsito y transportes del Municipio de Santa Rosa de Cabal al expedir la licencia de tránsito provisional, lo afirmará y efectivamente lo realizó en dos ocasiones, que (sic) razones tuvieron los funcionarios de tránsito y transportes de Santa Rosa de Cabal, para obrar así, las desconozco , pero si se configura la desviación de poder administrativo [...]” (fls. 119 a 124 del cuaderno principal núm. 2 del Tribunal – mayúsculas sostenidas originales)

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSION EN LA SEGUNDA INSTANCIA

En esta etapa del proceso solo intervino la parte actora, para reiterar, en lo fundamental, los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación. (fls. 134 a 138 del cuaderno principal núm. 2 del Tribunal)

V.- EL CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

En el presente asunto, el Agente del Ministerio Público delegado ante el Consejo de Estado no rindió concepto.

VI.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- Los actos acusados

Se encuentran representados en la Resolución núm. 007 de 13 de mayo de 1998, el auto interlocutorio sin número de fecha 1º de junio de 1998, y la Resolución núm. 512 de 3 de julio de 1998, expedidos, los dos primeros actos, por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), y el último, por el Alcalde Municipal de Santa Rosa de Cabal, mediante los cuales, en su orden, se dispone abstenerse de inscribir el traspaso y los demás trámites realizados el 22 de diciembre de 1997 en la tradición del vehículo de placas ZRL-408 y, en consecuencia, no se entrega la licencia de tránsito definitiva al peticionario, y se confirma esa decisión al resolverse los recursos de la vía gubernativa. El tenor literal de los actos demandados es el siguiente:

- Resolución núm. 007 de 13 de mayo de 1998, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal

“RESOLUCIÓN No 007

Por medio de la cual el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal, decide una petición, e inscripción en el registro terrestre automotor.

HECHOS

a) El día 22 de diciembre de 1997 se realizó en esta Secretaría un

trámite de traspaso, levantamiento de reserva e inscripción de otra reserva de dominio;

b) Trámite que recayó sobre el vehículo de placas ZRL-408.

c) Que al momento de realizarse el trámite se expidió una licencia provisional ya que no se aportó el Paz y Salvo para el levantamiento de la reserva de dominio.

Para decidir de fondo se deben hacer las siguientes:

CONSIDERACIONES

a) Que el señor Alberto Ospina Rojas en su calidad de beneficiario, interpuso una petición en interés particular para que le sea entregada la tarjeta o licencia de tránsito definitiva ya que a la fecha no se le ha entregado.

b) Establece la legislación colombiana que para inscribirse en la correspondiente tradición de un vehículo, un traspaso este debe encontrarse a Paz y Salvo por todo concepto, multas, pignoraciones, pleitos pendientes y que al tenor lo establece como requisito Sine-Quanon el Acuerdo 051 del 14 de octubre de 1993, del Instituto Nacional de Transportes y Tránsito, en su Sección segunda: CAMBIO DE PROPIETARIO POR TRASPASO DE UN VEHÍCULO, en su Artículo 84 "Para inscribir el cambio de propietario en el registro terrestre automotor se observará el siguiente trámite:

Presentar la solicitud respectiva en el formulario único nacional ante el organismo de tránsito donde esté registrado el vehículo, suscrita por vendedor y comprador, con reconocimiento en cuanto a contenido y firma con improntas adheridas y protegidas con lámina autoadhesiva acompañada de los documentos que a continuación se relacionan:

a) Original de la licencia de tránsito o denuncia por pérdida.

b) Paz y Salvo por todo concepto de tránsito... c; d; e

f) Si el vehículo tiene limitación o gravamen alguno a la propiedad se debe adjuntar el documento reconocido y autenticado en el que conste su levantamiento o la autorización otorgada por el beneficiario del gravamen o limitación..."

c) Que a la fecha de haberse realizado el correspondiente trámite, 22 de diciembre de 1997, no se aportó el Paz y Salvo de la prenda sin tenencia constituida por la Compañía de Financiamiento Finevesa y que recae la misma sobre el vehículo de placas ZRL-408.

d) Que a la fecha no se ha aportado la correspondiente autorización o Paz y Salvo para el levantamiento de la prenda sin tenencia constituida sobre el vehículo de placa ZRL-408.

e) Que de acuerdo a lo anterior, y hasta la fecha no haberse aportado la documentación requerida plenamente establecida en la Ley, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Santa Rosa de Cabal se abstendrá de inscribir en la tradición o registro terrestre automotor del vehículo ZRL-408 el trámite realizado el día 22 de diciembre de 1997.

Sin más consideraciones el Secretario de Tránsito y Transportes de la ciudad de Santa Rosa de Cabal en uso de sus facultades legales:

RESUELVE

Artículo Primero: Abstenerse de inscribir el traspaso y los demás trámites realizados el día 22 de diciembre de 1997 en la correspondiente tradición del vehículo de placas ZRL-408, y por lo tanto no se entregará la correspondiente licencia de tránsito definitiva al peticionario.

Artículo Segundo: Se ordena la entrega de los documentos aportados por el señor Alberto Ospina Rojas, el día 22 de diciembre; y la licencia de tránsito No. 005850 se anulará;

Artículo Tercero: Contra la presente Resolución procedan los recursos de reposición o en subsidio el de apelación para ante el inmediato superior del Ad-Quo, dentro de los cinco (5) días siguientes hábiles a la fecha de su notificación personal.

Dada en Santa Rosa de Cabal a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998)." (fls. 17 a 19 cdno. ppal. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas originales)

- Auto interlocutorio de 1º de junio de 1998, expedido por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal

"SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTES

Santa Rosa de Cabal, Junio Primero de Mil Novecientos Noventa y Ocho.

Auto interlocutorio por medio del presente se resuelve una Reposición presentada en contra de la Resolución # 007 de Mayo 13 de 1998.

HECHOS:

Estos se presentaron el día 22 día 22 (sic) de diciembre de 1.997 cuando se trató de hacer un trámite referente al vehículo de placas ZR1-408.

Que al no tenerse toda la documentación referida para hacer el correspondiente trámite no se inscribió el mismo.

Que tal como lo establece la Legislación colombiana que para efectos de hacer un traspaso se deben cumplir unos reflú sitios insalvables.

Para decidir de fondo se deben hacer las siguientes consideraciones:

A.- Si bien es cierto que al momento de realizarse el trámite correspondiente del vehículo automotor ZRL-408, se aportó a la Secretaría de Tránsito y Transportes de Esta ciudad, sólo parte de la documentación requerida, y más en el caso concreto faltó el documento que levantaba la prenda, tal como lo reconoce el accionante, y como se ha demostrado en la documentación aportada;

B.- A este punto la legislación colombiana es clara como se aclaró en la parte motiva de la resolución # 007, de que (sic) para levantarse un gravamen o prenda sin tenencia sobre un vehículo automotor, se tiene que aportar para su levantamiento PAZ Y SALVO de levantamiento de la prenda, tal como lo ordena la Resolución # 051,entindase Acuerdo # 051 del 14 de Octubre de 1.993,Artículo 84 y S.s., establece los requisitos de ley para un traspaso, un levantamiento de prenda, Etc.

C.- Así las cosas y no habiéndose cumplido con lo ordenado por la ley para hacer el levantamiento de prenda no le queda otro camino al despacho ABSTENERSE de inscribir el registro terrestre automotor dicho trámite.

D.- Ahora bien, si la Compañía de financiamiento CRECER S.A. desembolsa una cantidad de dinero considerable sin el verdadero respaldo que es la tarjeta de vehículo ya en ese campo no se puede inmiscuir la secretaría de tránsito, pues esta situación es de manejo interno de dicha corporación.

Sin más consideraciones el Secretario de Tránsito y Transportes de la ciudad de Santa Rosa de Cabal, en uso de sus facultades legales:

Artículo Primero: No acceder al Recurso de Reposición presentado por el señor ALBERTO OSPINA ROJAS, por intermedio de

acoderado Judicial, y por lo tanto se deja incólume lo decidido en la Resolución # 007 del 13 de Mayo de 1.999.

Artículo Segundo: Se ordena la Notificación Personal de este Auto a las partes.

Artículo Tercero: Se ordena que una vez se hallan vencido los términos de notificación de este proveído, se compulse lo necesario para que se surta el correspondiente Recurso de APELACION, para ante el inmediato superior, ya que en su escrito el Abogado RAFAEL CARDONA DUQUE, lo interpone como subsidiario del Recurso de Reposición." (fls. 28 a 30 cdno. ppal. 1 – mayúsculas sostenidas originales)

- Resolución núm. 512 de 3 de julio de 1998, expedida por el Alcalde Municipal de Santa Rosa de Cabal

**“RESOLUCION NUMERO 512
(03 de Julio de 1998)**

POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA ROSA DE CABAL, en uso de sus atribuciones legales y

CONSIDERANDO

a. Que la Secretaría de Tránsito y Transporte, mediante Resolución No. 007 del 13 de mayo de 1998 se abstuvo de inscribir el traspaso y los demás trámites realizados el día 22 de diciembre de 1997 inherentes a la tradición del vehículo de placas ZRL-408, negando por consiguiente la respectiva licencia de tránsito del citado vehículo.

b.- Que la citada Secretaría fundamentó su decisión en el artículo 84 literal f del Acuerdo No. 051 del 14 de octubre de 1993, por cuanto a la fecha de efectuarse el trámite no se aportó el paz y salvo de la prenda sin tenencia constituido por la compañía de financiamiento Finevesa constituida sobre el vehículo de placas ZRL-408.

c.- Que el señor ALBERTO OSPINA R. por medio de apoderado interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 007 del 13 de mayo de 1998.

d.- Que resuelto desfavorablemente el recurso de reposición, este

despacho por competencia abocó el conocimiento del caso y encuentra que la decisión surtida a través de la Resolución No. 007 del 13 de mayo de 1998, está acorde con lo estipulado en la legislación que regula la materia, por cuanto del acervo procesal se infiere que no se ha presentado el documento que acredite el levantamiento de la prenda que pesa sobre el vehículo de placas ZRL-408.

En virtud de lo expuesto, este despacho,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Confirmar la Resolución No. 007 del 13 de mayo de 1998 por medio de la cual la Secretaría de Tránsito y Transporte se abstuvo de inscribir el traspaso y los trámites inherentes a la tradición del vehículo de placa ZRL-408.

ARTICULO SEGUNDO: Con la presente Resolución queda agotada la vía gubernativa." (fls. 36 y 37 cdno. ppal. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original)

2.- El problema jurídico a resolver

Como quiera que la presente instancia se encuentra delimitada rigurosamente por los términos de la impugnación presentada por la parte actora, la Sala se ocupará de establecer si en la expedición de los actos demandados se incurrió en desviación de poder.

3.- Análisis de la impugnación

Según lo previamente reseñado, el actor cuestiona la legalidad de los actos demandados con sustento en la existencia de desviación de poder por parte de los servidores públicos que los expidieron, en consideración a que se niegan a inscribir el traspaso de un vehículo automotor y a entregar la licencia definitiva, con el argumento de que respecto de él existe vigente una prenda, no obstante que esos mismos funcionarios le expidieron sendas licencias de tránsito provisionales, en las que aparece la inscripción del levantamiento de dicha prenda. Además, aduce que la petición que efectuó el actor para la expedición de la licencia definitiva fue resuelta extemporáneamente, y que el acto que resolvió el recurso contra dicha decisión no le fue notificado personalmente. En su sentir, tal actuación de la Administración Municipal de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), le ha causado graves perjuicios que deben ser indemnizados.

En ese contexto, aduce el demandante que con los actos objeto de reproche de legalidad, se han infringido los artículos 2, 6 y 90 de la Constitución Política; 5, 6, 9 y 44 del Código Contencioso Administrativo; 2341 del Código Civil; y 87 de la Ley 33 de 1986.

Pues bien, al examinar el contenido y alcance de la demanda, así como de la impugnación, que se funda en las mismas razones de ésta, encuentra la Sala que sus pretensiones no tienen vocación de prosperidad, por las siguientes razones:

Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente.

Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se haya en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce.

Usualmente la desviación del fin es oculta, por cuanto se queda en la mente de quienes intervinieron en la expedición del acto, y resulta velada por la indicación expresa del fin que jurídicamente corresponde al acto, o por la presunción de éste cuando no se exterioriza, de allí que para establecerla deba auscultarse en las intimidades del acto, lo cual dificulta su verificación, sobre todo cuando la desviación es hacia intereses espurios, innobles, o mezquinos, caso en el cual, solo los autores del acto son los que saben de sus propias intenciones, lo que además de un problema de legalidad, entraña también un problema ético y puede llegar incluso al campo penal o disciplinario.

En el presente asunto para configurar el referido vicio de nulidad el actor aduce la infracción tanto de normas constitucionales como legales.

Sobre las primeras, se limita a señalar que la actuación de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal y del Alcalde Municipal de Santa Rosa de Cabal es violatoria del inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política², en razón a que en ella no se le han protegido sus bienes, pues, luego de que el organismo de tránsito le expidió la licencia de tránsito provisional, en la que consta que se levanta la prenda anterior (la de FINEVESA), se registra el traspaso y se inscribe la prenda de CRECER S.A., ahora le niega el traspaso del vehículo objeto del contrato de permuta y la expedición de la licencia de tránsito definitiva.

De otro lado, cita los artículos 6º y 90 de la Carta Política, pero no como normas violadas por los actos censurados, sino como fundamento jurídico de la supuesta responsabilidad del Estado en este asunto.

Frente a esta acusación, la Sala advierte que la misma no se encuentra formulada debidamente, pues, como lo ha precisado reiteradamente esta Sección, la violación de normas de carácter constitucional, por regla general, no es una violación que se presente en forma directa e inmediata, sino que debe deducirse a partir de la infracción de las normas legales o reglamentarias que desarrollen dichos preceptos superiores. Por ende, para que pueda establecerse la violación de una norma constitucional por parte de un acto administrativo (cuando no es posible que esta resulte violada de manera inmediata), es preciso que se indiquen por el demandante las normas legales o reglamentarias que desarrollan la norma superior, por cuya infracción indirectamente ésta se desconoce.

En efecto, sobre el particular esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Por contera, la Sala se ve precisada a señalar que en el presente caso el actor se limitó a señalar como fundamento de sus pretensiones, la violación de los artículos 4º y 29 de la Carta, dejando de precisar cuáles son las disposiciones de orden legal o reglamentario que fueron trasgredidas al expedirse las circulares acusadas. **El Consejo de Estado ha señalado en repetidas**

² “Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. // **Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.**” (se resalta)

ocasiones que en tratándose del juzgamiento de actos administrativos, la violación de las normas constitucionales tan solo puede darse en forma indirecta, concretándose a través de la infracción de las normas legales o reglamentarias que hayan desarrollado tales preceptos de orden superior. En ese orden de ideas, no puede soslayarse que las circulares demandadas fueron expedidas en virtud de normas de orden legal o reglamentario, a través de las cuales se desarrollaron los principios constitucionales contenidos en los artículos 4° y 29 de la Carta, las cuales pudieron resultar infringidas de primera mano. En ese orden de ideas, la aludida omisión del demandante impide a la Sala hacer un pronunciamiento de fondo con respecto a las normas legales o reglamentarias dejadas de citar como violadas, pues la indicación de los fundamentos de derecho de las pretensiones, además de constituir una carga del actor, delimita el marco de acción dentro del cual puede moverse el juzgador, en atención al carácter rogado que es propio de la justicia administrativa.”³ (negritas no originales)

En este caso, no se indicó la norma legal o reglamentaria cuyo desconocimiento suponga en forma indirecta la violación de la norma constitucional antes referida, artículo 2º Superior, conforme a la cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas de Colombia en sus bienes, como tampoco se invocó la normativa jurídica pertinente a la materia (tradición de vehículos automotores y expedición de licencias de tránsito), que señale la finalidad que se persigue con el ejercicio de las competencias de las autoridades involucradas en este asunto, y que es supuestamente desconocida por éstas al expedir los actos demandados.

En efecto, como normas de carácter legal se invocaron los artículos 2341 del Código Civil y 87 de la Ley 33 de 1986, así como algunas disposiciones del Código Contencioso Administrativo, las cuales, lógicamente, no constituyen el desarrollo de la normativa constitucional señalada como infringida ni el marco legal de las atribuciones relativas a la materia antes referida.

³ Sentencia de 28 de enero de 2010, proferida en el expediente con radicación núm. 11001 0324 000 **2003 00287 01**, Consejero Ponente Dr. **Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta**. En el mismo sentido, auto de 8 de abril de 2010, expedido en el proceso núm. 11001 0324 000 **2009 00614 00**, Consejero Ponente Dr. **Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta**, y sentencias de 27 de noviembre de 2003, expedientes núms. 11001 0324 000 2002 00398 01 y 11001 0324 000 2002 00080 01 (**8456 y 7777**) (acumulados), y de 24 de enero de 2002, expediente núm. 05001 2315 000 1996 0555 01(**7120**), ambas con ponencia de la Consejera de Estado, Dra. **Olga Inés Navarrete Barrero**.

De un lado, el artículo 2341 del Código Civil no constituye una norma que se haya citado como vulnerada por los actos demandados, sino como fundamento de la responsabilidad patrimonial que pretende derivarse de los efectos de los mismos. Por su parte, el artículo 87 de la Ley 33 de 1986⁴, respecto del cual, por demás, no se expresó el concepto de su violación, no es una norma que pueda entenderse desconocida con tales actos administrativos, si se tiene en cuenta que lo que ella dispone es que: “Quien conduzca un vehículo automotor sin haber obtenido la licencia de conducción, incurrirá en multa equivalente a diez (10) salarios mínimos.”

En relación con los artículos 5, 6, 9 y 44 del Código Contencioso Administrativo, se advierte que tampoco constituyen propiamente el fundamento de la alegada desviación de poder, si se tiene en cuenta su contenido normativo. No obstante, al ser invocados como infringidos, corresponde a la Sala estudiar la acusación formulada con sustento en ellos.

Se alega por el actor, como se anotó en párrafos anteriores, que dichas disposiciones legales son vulneradas en este caso, de un lado, por cuanto que la Resolución 007 del 13 de mayo de 1998, que resolvió la petición del actor relativa a la expedición de la licencia de tránsito definitiva de su vehículo, fue expedida después del término de los quince (15) días siguientes a la fecha de radicación de la solicitud, y de otra parte, porque el acto que desató el recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución no fue notificado en forma personal.

Aunque lo anterior es cierto, tal como lo reconoció la apoderada judicial del municipio de Santa Rosa de Cabal al contestar la demanda, lo mismo no tiene la virtualidad jurídica para determinar la nulidad de los actos administrativos demandados.

Ciertamente, en este caso concreto, no se está frente a una actuación administrativa en la cual el desconocimiento de los términos legales para adoptar la decisión definitiva pertinente tenga como efecto jurídico la nulidad de la misma, derivada de la falta de competencia temporal del funcionario que expidió el acto administrativo⁵. En este asunto, dicho incumplimiento eventualmente dará lugar a

⁴ Por la cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto Ley 1344 de 1970), en este caso, su artículo 179.

⁵ Por ejemplo, tratándose de la imposición de sanciones, el artículo 38 del C.C.A., prevé que: “Salvo disposición en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”.

la responsabilidad del respectivo funcionario, pero, en todo caso, no afectará la legalidad de la respectiva decisión.

Además, tal como lo señala el artículo 40 del C.C.A., por regla general, el incumplimiento de los términos para decidir no excusará al funcionario del deber de resolver la petición inicial.

Y, en tratándose de la ausencia de la notificación personal de uno de los actos acusados, tal defecto no es motivo que determine la nulidad del acto administrativo, en razón a que, como se ha sostenido reiteradamente por esta Corporación, la publicidad de las decisiones administrativas no es un requisito que sea inherente a la validez de las mismas sino a su oponibilidad.

Con todo, en la actuación administrativa que concluyó con la expedición de los actos administrativos demandados, se garantizó al actor su derecho al debido proceso, en la medida en que conoció tales actos y tuvo la oportunidad de controvertirlos a través de los recursos que prevé la ley.

4.- Conclusión

En las anteriores condiciones y, como quiera que no se ha desvirtuado la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, la Sala confirmará por las razones expuestas la sentencia apelada, en la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFIRMASE la sentencia apelada, de fecha 29 de marzo de 2001, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda negó la pretensiones de la demanda formulada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución núm. 007 de 13 de mayo de 1998, el auto interlocutorio sin número de fecha 1º de junio de 1998, y la Resolución núm. 512 de 3 de julio de 1998,

expedidos, los dos primeros actos, por el Secretario de Tránsito y Transporte de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), y el último, por el Alcalde Municipal de Santa Rosa de Cabal, mediante los cuales, en su orden, se dispone abstenerse de inscribir el traspaso y los demás trámites realizados el 22 de diciembre de 1997 en la tradición del vehículo de placas ZRL-408 y, en consecuencia, no se entrega la licencia de tránsito definitiva al peticionario, y se confirma esa decisión al resolverse los recursos de la vía gubernativa.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 7 de junio de 2012.

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ
LASSO**

Presidenta

MARIA CLAUDIA ROJAS

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO