



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA**

---

Tunja, 09 de junio del 2020.

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | <b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b> |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | <b>JOSÉ ALFREDO GUIO GARZÓN.</b>              |
| <b>DEMANDADO:</b>        | <b>MUNICIPIO DE TUNJA.</b>                    |
| <b>EXPEDIENTE:</b>       | <b>15001-3333-006-2016-0135-00</b>            |

Corresponde al Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja resolver en primera instancia el litigio planteado por la parte actora.

### I. SÍNTESIS DEL CASO

El demandante solicita la nulidad de unos actos de la administración relacionados con un problema de duplicidad de placas de un vehículo adquirido a una empresa particular, automotor que había pertenecido al Ejército Nacional, y como consecuencia de tal declaratoria y falta de solución por parte de la entidad demandada, la falta de solución de la problemática expuesta le ha causado perjuicios de distinta índole.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1. Lo que se demanda

El señor **JOSÉ ALFREDO GUIO GARZÓN**, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, demanda al **MUNICIPIO DE TUNJA**, con la finalidad de obtener las siguientes pretensiones (fls. 5 a 17) :

**(i)** Declarar que el Municipio de Tunja –Secretaria de Tránsito y Transporte- representada legalmente por su alcalde municipal o quien haga sus veces, incurrió en silencio administrativo negativo al no dar respuesta a la petición presentada el 16 de diciembre del 2015 suscrita por el demandante José Alfredo Guio Garzón quien solicitó la matrícula y nueva asignación de placa del vehículo camión con la placa OQF-069 y de acuerdo a la Resolución 10378 de 2012 por duplicidad de placa.; **(ii)** Declarar la nulidad del acto ficto o presunto a través del cual el Municipio de Tunja –Secretaria de Tránsito y Transporte- representado legalmente por su alcalde municipal o quien haga sus veces, se abstuvo de dar respuesta a la petición presentada por el demandante el 16 de diciembre de 2016, solicitando la matrícula y nueva asignación de placa al vehículo camión con la placa OQF-069 y de acuerdo a la Resolución 10378 de 2012 por duplicidad de placa.;**(iii)** Declarar nulo el acto administrativo comunicación 1.11-3-2175 de 31 de marzo de 2016 suscrito por el secretario de tránsito y transporte de la ciudad de Tunja, a través del cual aseveró haberle asignado al vehículo de placas OQF-069 la pre asignación de una nueva placa que presuntamente correspondió al número IHW-495 de acuerdo a la Resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012, decisión a la cual no se dio cumplimiento, por cuanto la presunta nueva placa fue entregada y asignada a vehículo distinto al solicitado; **iv)** a título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar a favor del demandante unas sumas de dinero por concepto de perjuicios materiales en sus modalidades de daño emergente y lucro cesante; **(v)** que se actualicen las sumas

reconocidas como lo disponen los artículos 187, 192, 195 del C.P.A.C.A; y se **(vi)** condene al pago de gastos y costas procesales a la parte demandada.

## 2.2. Fundamentos fácticos

El apoderado del demandante en su escrito introductorio plantea una serie de hechos en que fundamenta sus pretensiones de los cuales extractamos el que considera el Despacho sustento fáctico relevante:

El día 16 de diciembre de 2015 el demandante radicó derecho de petición ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja solicitando la matrícula del vehículo de placas OQF 069, e informando que el 03 de marzo de 1997 fue matriculado en la Secretaría de Tránsito de Tunja el camión Ford a nombre de MINDEFENSA EJÉRCITO NACIONAL con placa OQF-069. Además que el 26 de marzo de 1996 la misma Secretaría de Tránsito de Tunja matriculó una camioneta Chevrolet Cherokee a nombre de Corpoboyacá con la misma placa OQF-069.

El 14 de diciembre de 1998 la Secretaría de Tránsito de Tunja ofició al Teniente Coronel HERNÁN OROZCO CASTRO para que confirmara si el vehículo camión Ford se encontraba bajo responsabilidad del Ministerio de Defensa.

El 24 de agosto de 2004 la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja solicitó al Ministerio de Defensa esclarecer el trámite de la matrícula del vehículo Ford OQF-069. El 18 de septiembre de 2006 el Ejército Nacional remitió a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja con oficio 3984 DIV5-BASPC01-S4-TRP-996, la documentación del vehículo Ford OQF 069 y solicitó se verificarán las inconsistencias y subsanaran el doble registro que presentaba la Secretaría a los dos vehículos.

El 04 de febrero de 2008 el Ejército Nacional a través del Mayor Elliot Avendaño Díaz solicitó certificado de tradición del vehículo y pidió verificación y corrección de inconsistencias en la matrícula del mismo.

El 28 de febrero de 2008 la Secretaría de Tránsito y Transporte de la ciudad de Tunja expidió certificado de tradición del vehículo Ford de placa OQF 069 en donde consta que pertenece al Ejército Nacional y no presenta embargos.

Teniendo como sustento el certificado referido el Ejército Nacional incluyó el vehículo aludido en un trámite de remate, dentro de un lote de parque automotor de esa Institución, el cual se llevó a cabo y se adjudicó bajo acta No. SA097-CT0-483-CEITEDITRA-2013-L14PF438 a favor de Automayor S.A.

A comienzos de junio de 2013 la empresa AUTOMAYOR S.A, enajena el camión Ford 7000 de placa OQF 069, capacidad 10 toneladas al señor JOSE ALFREDO GUIO GARZON, quien al proceder a realizar el traspaso y cambio de servicio oficial a particular y pagar los impuestos correspondientes, fue informado, de que otro vehículo aparecía con la placa OQF 069, que se trataba de uno marca Chevrolet Cherokee rematado Corpoboyacá y que estaba matriculado antes del camión Ford referido, por tanto no se podía hacer ningún trámite.

El 9 de junio de 2014 en carta con radicado MT No. 2144210199661, la Coordinadora del Grupo Operativo de Tránsito Terrestre, Acuático y Férreo de la Subdirección de Tránsito, informa que quién debe resolver de fondo la solicitud de duplicidad de placa es el organismo de tránsito.

El señor JOSE ALFREDO GUIO GARZON se dirigió a las instalaciones del EJÉRCITO NACIONAL, donde fue informado que el trámite ya se había realizado con la Secretaría de Tránsito a través

de oficios y que quién tenía que resolver el problema era el Ministerio del Transporte realizando la matrícula inicial del vehículo camión.

El demandante mediante derecho de petición del 3 de diciembre de 2015 puso en conocimiento de la Secretaría de Tránsito de Tunja que no había podido poner a trabajar el vehículo, que se sentía perjudicado porque había perdido mucho dinero y tiempo (casi 30 meses), que el camión se encontraba estacionado pagando parqueadero, que había hecho muchos intentos para legalizar los papeles, por ello peticionaba la solución del problema. La petición reseñada no fue respondida por la Secretaría destinataria.

El demandante señala que en septiembre de 2015, el Ministerio de Transporte vía correo electrónico, le señaló que en el evento que el mismo organismo de tránsito haya incurrido en doble registro, es decir que con la misma placa hubiese registrado dos automotores, debe ser puesta en conocimiento dicha situación ante el Ministerio de Transporte -Resolución No. 10378 de 2012-, aportando los documentos correspondientes y solicitando autorización para realizar cambio de placas. Luego de ello, con el aval del Ministerio de Transporte el organismo de tránsito puede realizar ante el RUNT S.A el proceso de cambio de placas que consagra la norma.

El 28 de enero de 2016, el Coordinador del Grupo Operativo Tránsito Terrestre, Acuático y Férreo de la Subdirección de Tránsito del Ministerio de Transporte le informó al organismo de Tránsito de Tunja con radicado MT No. 20164210024261, que la competencia de la solución del problema no es del Ministerio sino del organismo de tránsito de Tunja.

El 08 de marzo de 2016 el señor JOSE ALFREDO GUIO GARZON, radicó un nuevo derecho de petición ante la misma entidad (Secretaría de Tránsito) exponiendo los hechos antes referidos.

La Secretaría de Tránsito de Tunja dio respuesta el 31 de marzo de 2016 al demandante informándole que al vehículo de placas OQF-069 asignadas con el mismo rango, se le ha pre asignado una nueva placa la cual corresponde al número IHW-495, de acuerdo a la Resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012 y solicitó al RUNT la respectiva parametrización de la nueva placa, estando a la espera que se apruebe el cambio de placa y poder solucionar la solicitud.

El demandante se acercó en los meses de abril, mayo, junio y finales de julio de 2016 a averiguar por la nueva placa, pero la Secretaría de Tránsito de Tunja le informó que la placa presuntamente pre asignada de número IHW495 había sido ya entregada a otro vehículo, persistiendo la problemática expuesta en precedencia.

Se refiere que la no asignación de la nueva placa del vehículo Ford OQF-069 marca Ford, tipo camión por parte de la Secretaría de Tránsito de Tunja, ha producido daños materiales de daño emergente y lucro cesante al demandante por la injusta inmovilización del vehículo de carácter público por más de 36 meses, los cuales imputa a dicha entidad, por considerar que ha habido omisión, negligencia, imprudencia, desinterés y desidia.

### 2.3. Normas violadas y concepto de violación

Cita como normas que considera violadas con la expedición de los actos acusados la Constitución en su preámbulo, arts. 2, 4, 13 25 y 53. De la ley 1437 de 2011 arts. 1 y 138,

artículos 43, 44, 46 y 47 de la Ley 769 de 2002, Resolución 4775 de 2009 artículo 5 del Ministerio de Transporte derogada por el Artículo 33 de la Resolución 12379 de 2012 artículos 1° y 8° numerales 2 y 6 del mismo Ministerio, Resolución 10378 de noviembre 1 de 2012 numerales 1, 2 y 3 Ídem, Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y demás disposiciones que establecen el Registro Nacional Automotor y la asignación, elaboración y entrega de placas para automotores a Nivel nacional, normas que plasma y explica del porqué de su vulneración.

Luego de lo anterior, invoca como causal de nulidad de los actos demandados la **desviación de poder** señalando que *"la finalidad que motivó a la administración municipal de Tunja a través de su Secretaría de Tránsito para no expedir el acto atacado y que se solicita sea declarado ficto o presunto por una parte, se aparta del interés general ya que se expide con el fin de defraudar a la Constitución y la ley desconociéndolas totalmente, basándose en una interpretación que no es realmente aplicable, resultando aberrante que con base en aquel análisis se pretenda desconocer disposiciones del constituyente primario y el legislador."* (fl. 16).

Agrega que el acto ficto o presunto acusado es nulo, porque conforma un conjunto generalizado de desviación de poder y no se ajusta a la normatividad del régimen del Registro Nacional Automotor, en la asignación, elaboración y entrega de placas, y porque tampoco inició el procedimiento de identificación de los casos por duplicidad.

Hace énfasis en que la respuesta dada en oficio 1.11-3-2175 de 31 de marzo de 2016, señalando que es un acto administrativo concreto, pues puso fin a la actuación administrativa creando un efecto jurídico, al dar respuesta en el sentido de informar al demandante que al vehículo de placas OQF-069 se le había asignado una nueva placa con número IHW-495, sustentado en la Resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012 y con la solicitud al RUNT para la respectiva parametrización de la nueva placa, lo cual no resultó cierto porque la placa asignada fue concedida a otro automotor, por tanto la desviación de poder resulta evidente.

Concluye que la desviación de poder surge de forma manifiesta al no obtener pronunciamiento alguno respecto de la petición de 16 de diciembre de 2015 y porque en respuesta de 31 de marzo de 2016 se afirma haber solucionado el inconveniente para el registro del automotor, la asignación, elaboración y entrega de las placas, y porque tampoco se inició el procedimiento de identificación de los casos por duplicidad.

Así mismo, invoca la causal de **falsa motivación** por la conducta omisiva de la entidad pública al no pronunciarse en relación con la solicitud de Registro Automotor por duplicidad de placas. Que se informó al actor **con falsa motivación** el 31 de marzo de 2016 que el vehículo de placas OQF-069 asignadas con el mismo rango se le había pre asignado una nueva placa, correspondiéndole el número 1HW495, de acuerdo a la Resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012 y que igualmente se había solicitado al RUNT la respectiva parametrización de la nueva placa, hechos que nunca correspondieron a la realidad.

Señala que el demandante sí tiene derecho al registro de su automotor en razón a que existe una violación flagrante a la Constitución y demás normatividad que rige la materia, las cuales establecen mecanismos para que se logre la efectividad del contenido esencial y objetivo de los textos y se evite la manipulación y la desviación del sentido original y por ello debe ordenarse el pago de los emolumentos pedidos para que se le restablezca el derecho al actor.

### III. TRÁMITE PROCESAL

#### 3.1. Admisión y etapas del proceso

La demanda fue radicada ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja el 22 de septiembre de 2016 (fl. 1), se admitió con providencia del 17 de noviembre de 2016 (fls. 58 a 60) y una vez notificada, el Municipio de Tunja dio contestación a la demanda.

Posteriormente mediante auto del 21 de septiembre de 2017 se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (fl.154). Dicha diligencia se llevó a cabo, en la fecha señalada (fl. 172), no obstante, finalizó en audiencia del 28 de septiembre de 2018, en atención a que fue necesario vincular un nuevo sujeto procesal (fls. 218 y ss).

Ante la no aportación celera de la prueba ordenada dentro de las diligencias, sólo hasta el día 8 de mayo de 2019, se culminó la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA incorporando y practicando los medios de prueba que fueron decretadas en el proceso, dando por finalizada la etapa probatoria, ordenándose la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, al considerar innecesario llevar a cabo la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento de que trata el artículo 182 del CPACA.

### 3.2. **Oposición a la demanda**

El **Municipio de Tunja –Secretaria de Tránsito y Transporte-**, dentro del término legal ofreció respuesta a la demanda (fls. 69 a 90), oponiéndose a las pretensiones declarativas y de condena indicando que carecen de fundamentos fácticos, jurídicos, probatorios y solicitando la desvinculación del municipio de Tunja.

Como fundamentos de defensa hace un recuento de actuaciones que se han surtido en el caso del demandante, y señala que para la nueva placa se requiere una serie de etapas o actos administrativos para llegar al registro y matrícula del vehículo con nueva placa, actuación que nunca podrá terminar con la sola respuesta de la comunicación de pre-asignación de nueva placa, ya que ello sólo corresponde a unos de los pasos o actuaciones requeridas.

Se indica, que al dar respuesta al derecho de petición impetrado el día 08 de agosto de 2016 dicha entidad, subsana la falta de respuesta escrita dejada de dar al oficio del 16 de diciembre de 2015 comunicando la pre asignación de una placa, por lo cual la petición presentada inicialmente pierde cualquier validez jurídica de iniciar algún tipo de acción ante la supuesta negativa de la administración de no contestar, por lo cual pierde fundamento la solicitud de declarar el acto ficto, y en caso de no tenerse por superado dicho hecho, no podría continuarse con la acción ya que el momento de presentar la conciliación extrajudicial, pues ya habría superado el fenómeno de caducidad.

Que el ente territorial demandado ha actuado en debida forma, por lo cual no puede valerse de cualquier situación de aparente irregularidad, para tratar de endilgar una responsabilidad y así poder desencadenar el deber de indemnización de perjuicios que supuestamente se causan sin soporte alguno.

Se indica que la Secretaria de Transito cometió un error al haber asignado a dos vehículos una misma placa, de ello no existe duda, existiendo la responsabilidad de colocar en conocimiento del Ministerio de Transporte la duplicidad para que proceda a otorgar la autorización respectiva, aspecto que se indica fue cumplido con las misivas enviadas al Ministerio de Transporte, dependiendo dicha entidad de la autorización nacional.

Se asegura que los actos demandados gozan de legalidad al ser expedidos bajo los parámetros de las funciones y competencias de la Secretaría de Tránsito, sin que con las actuaciones se estuviera contrariando alguna norma. Así mismo se refiere que el oficio 1.11-3-2173 es un acto de trámite, siendo improcedente demandarse ante lo contencioso administrativo.

Formula las excepciones que tituló: INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA, CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL, FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA, INEXISTENCIA DE ORDEN DE RETENCIÓN DEL VEHÍCULO POR ORDEN ADMINISTRATIVA O JUDICIAL, AUSENCIA DE LUCRO CESANTE EN OPERACIÓN DE VEHÍCULOS PARTICULARES, INEXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO LEGAL ESTABLECIDO PARA SUPERAR LA SITUACIÓN, FALTA DE COMPETENCIA, FALTA DE LITISCONSORCIO NECESARIO.

### **El Ministerio de Tránsito y Transporte (fls. 184 a 200)**

Al contestar la demanda refiere que se opone a las pretensiones, y frente a los hechos señaló que unos eran ciertos y que otros no le constaban y hace mención a una serie de normas, de forma puntual hace mención que el Ministerio de Transporte inició trámite de migración y actualización de la información del Registro Nacional Automotor, advirtiendo que se encontraban en circulación algunos vehículos con placas de otros automotores, en razón a ello, mediante resolución No. 004777 del 1 de octubre de 2009 modificada por la Resolución No. 10378 del 1 de noviembre de 2012, señaló el procedimiento para la asignación de rango de placa ante la duplicidad.

Así mismo, se señala que el Ministerio de Transporte no tiene dentro de sus funciones el registro de vehículos en el parque automotor, pues es una función que corresponde al organismo de tránsito y transporte de Tunja, pues dicha entidad debe dar aplicación de la Resolución 10378 de 2012 a fin de solucionar el inconveniente, y que no se debe dar placa de servicio público al vehículo, pues la norma establece que cuando un vehículo de servicio oficial es rematado, pasará al servicio particular.

Dicha entidad formula las excepciones que tituló: FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, FRENTE AL MINISTERIO DE TRANSPORTE, INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO PROCESAL DE ONUS PROBANDO INCUMBIT ACTORI- AL DEMANDANTE LE INCUMBE EL DEBER DE PROBAR LOS HECHOS EN QUE FUNDA SU ACCIÓN, CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL FRENTE AL MINISTERIO DE TRANSPORTE, EXCEPCIÓN GENÉRICA.

### **3.3. Medios de prueba relevantes allegados al proceso.**

#### **3.3.1. Documental, obrante de folio 26 a 56, 92 a 149, 165 a 170, 267 a 275.**

- Copia derecho de petición de 03 de diciembre de 2015
- Derecho de petición de 8 de marzo de 2016
- Respuesta a derecho de petición de 31 de marzo de 2016 SRIA T. TUNJA
- Respuesta a petición de 28-01-2016 MINTRANSPORTE
- Solicitud de 27 de octubre de 2015 SRIA T. TUNJA a MINTRANSPORTE
- Derecho de petición a MINTRANSPORTE de 01 de abril de 2014
- Respuesta a derecho de petición del Ejército Nacional de 28-04-2014 –
- Solicitud de SRIA T. TUNJA a Comandante Batallón Bolívar –
- Petición de 06 de febrero de 2014 de SRIA T TUNJA a MINTRANSPORTE

- Petición de 01 de abril de 2014 al DIR.T.TRANSPORTE EJÉRCITO
- Formulario ÚNICO NACIONAL ante MINTRANSPORTE matrícula vehículo –
- Formulario tramite registro automotor MINTRANSPORTE –
- Formulario solicitud tramite registro automotor MINTRANSPORTE
- Acta compromiso trámite traspaso vehiculo
- Copia licencia de tránsito vehículo OQF 069
- Declaración de importación vehículo.
- Acta de adjudicación vehículo OQF 069
- Formulario trámite ante Registro Nacional Automotor
- Formulario trámite ante Registro Nacional Automotor MINTRANSPORTE por MINDEFENSA
- Contrato de compraventa de vehículo automotor de JOSE A. GUIO a AUTOMAYOR
- Respuesta derecho de petición de subdirección de Tránsito MINTRANSPORTE de 09-06-2014
- Certificación propietaria de parqueadero valor pagado vehículo OQF 069
- Certificación PRECOOPERATIVA COMIEMPRENDER orden de servicio transporte de carbón vehículo OQF 069.
- Copia acta de adjudicación del vehículo marca Ford con placa OQF069
- Copia de contrato de compraventa de vehículo automotor.
- Formulario de solicitud de trámites del Registro Nacional de Automotores.
- Copia del derecho de petición de fecha 8 de marzo de 2016.
- Copia de la respuesta dada por la Coordinadora Grupo Operativo Tránsito Terrestre, Acuático y Férreo de fecha 09 junio de 2014.
- Copia de la respuesta dada por el Coordinador Grupo Operativo Tránsito Terrestre, Acuático y Férreo de fecha 28 de enero de 2016.
- Copia respuesta derecho de petición de fecha 31 de marzo de 2016.
- Copia de la resolución No. 0010378 del 01 de Noviembre de 2012.
- Copia del oficio enviado por el Municipio de Tunja — Secretaría de Tránsito y Transporte al Doctor Italo Fabian Crespo de fecha 27 de Octubre de 2015.
- Copia oficio de fecha 03 de diciembre de 2015,
- Informe rendido por la SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE TUNJA.

### **3.3.2. Interrogatorio**

Recepción del interrogatorio del demandante **JOSÉ ALFREDO GUIO GARZÓN**(Audiencia de pruebas)

### **3.4. Alegatos de conclusión**

Surtidas las etapas a que se refieren los artículos 180 y 181 de la Ley 1437 de 2011, el 8 de mayo de 2019 se corrió traslado a las partes y al **MINISTERIO PÚBLICO** para que presentaran alegatos de conclusión (fl. 281).

Mediante escrito del 16 de mayo de 2019, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** presentó sus alegaciones finales reiterando lo consignado al momento de dar contestación a la demanda y señalando que de conformidad con las pruebas recaudadas el Ministerio de Transporte no es la entidad competente para responder por los hechos y pretensiones contenidas en la demanda, pues dicha tarea corresponde a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, quien debe comunicar al propietario del vehículo de placas OQF069, las condiciones para llevar a cabo el procedimiento para la asignación del nuevo rango de placa. Por lo cual, no existe nexo causal

entre los hechos narrados en la demanda y las funciones y competencias del Ministerio de Transporte, por lo cual queda desligado de cualquier responsabilidad (fl. 282 a 289).

**El Municipio de Tunja**, a través de escrito del 22 de mayo de 2019 solicita negar la prosperidad de las pretensiones de la parte actora respecto de dicha entidad, atendiendo las consideraciones fácticas y jurídicas plasmadas en el escrito de contestación de la demanda y las pruebas recaudadas, resaltando que esa entidad nunca negó el otorgamiento y/o asignación de una nueva placa.

Así mismo, indica que los actos demandados son de trámite y no definitivos, los cuales fueron proferidos por personas competentes y en ejercicio de funciones, por lo cual gozan de total legalidad, tal y como se deja ver en el acápite de pretensiones de la demanda donde nunca se solicitó la asignación de una placa. La administración siempre actuó dentro de sus competencias, sin incurrir en irregularidad alguna para que pudiera desprenderse responsabilidad de la administración.

Sumado a lo anterior, se hace análisis entre lo referido en la demanda y lo indicado por el señor **JOSE ALFREDO GUIO GARZÓN** al momento de absolver interrogatorio y concluye que existen inconsistencias insalvables entre lo informado en el interrogatorio y lo soportado en el proceso. Igualmente manifiesta que de existir algún tipo de responsabilidad debe atribuirse al Ministerio de Transporte, en atención a que existe una norma clara y expresa que establece el procedimiento en cabeza del dicha entidad ante una duplicidad de placas, situación que fue puesta en conocimiento de dicha entidad para que procediera a la autorización, tal y como se acreditó en el material probatorio aportado al proceso, y reitera que la Secretaría de Tránsito de Tunja depende para resolver el asunto de la autorización de la entidad del Gobierno Nacional, lo cual no había sucedido a la fecha de la demanda, pues no se evidencia prueba alguna donde se deje ver que dicho ministerio cumplió con lo de su competencia, para que el Municipio pudiera continuar con el respectivo trámite. Finaliza solicitando que se acceda a las excepciones planteadas y como consecuencia se nieguen las súplicas de la demanda (fls. 290 a 293).

El apoderado del demandante **JOSÉ ALFREDO GUIO GARZÓN** a través de documento del 22 de mayo de 2019 (fls. 294 a 296), reitera lo indicado en la demanda indicando que existe violación de las normas por desviación de poder. Que el acto ficto o presunto acusado es nulo, por ilegalidad manifiesta porque no se ajusta a la normatividad del régimen del Registro Nacional Automotor, para la asignación elaboración y entrega de las placas, pues tampoco se inició el procedimiento de identificación de los casos por duplicidad.

La respuesta ofrecida el 31 de marzo de 2016 es un acto administrativo concreto y no de trámite como lo quiso significar la demandada. Pues puso fin a la actuación administrativa creando efectos jurídicos, al informar que al vehículo de placas OQF-069 se le pre-asignó una nueva placa con el número IHW-495 según el trámite de la Resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012, sin embargo la presunta placa fue asignada a otro automotor.

De forma específica se señala "**De suerte que la desviación de poder surge manifiesta cuando en primer lugar no se obtiene pronunciamiento alguno a la petición de 16 de diciembre de 2015 y en segundo término porque desviadamente afirma en respuesta de 31 de marzo de 2016 ya haberse solucionado el inconveniente para el registro del automotor, la asignación elaboración y entrega de las placas, y porque quedó visto que tampoco se inició el**

*procedimiento de "identificación de los casos por duplicidad" según el trámite legal ..."*<sup>1</sup> (Negrilla fuera del texto).

Así mismo, refiere que se presenta una **falsa motivación** porque la petición presentada por el demandante el 16 de diciembre de 2015 no fue debidamente atendida por la Secretaria de Transito demandada, y porque en respuesta del 31 de marzo de 2016 se informó con falsa motivación que el vehículo de placas OQF-069 asignadas con el mismo rango se le había pre asignado una nueva placa, presuntamente con el número IHW-495, sin embargo no correspondió a la realidad.

La agente del Ministerio Público guardó silencio.

#### IV. CONSIDERACIONES

Agotadas como se encuentran las etapas a las que alude el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, dentro del proceso de la referencia y sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja procede a proferir fallo de primera instancia dentro del proceso contencioso administrativo con medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para lo cual tiene en cuenta lo siguiente:

##### 4.1. Presupuestos procesales de la acción

**4.1.1.** Previo a analizar el fondo del presente asunto, resulta pertinente pronunciarse sobre la jurisdicción y competencia del Juzgado, la legitimación en la causa, la procedencia de la acción y la caducidad.

**4.1.2.** Por ser el **Municipio de Tunja –Secretaria de Tránsito y Transporte y el Ministerio de Tránsito y Transporte**, entidades de carácter público, el presente asunto es de conocimiento de esta **jurisdicción** de acuerdo con el artículo 104 del C.P.A.C.A. y dado que se trata de una demanda en donde se utiliza el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el despacho es competente para conocer en primera instancia, por así disponerlo el numeral 3 del artículo 155 ibídem. Por lo anterior, se concluye que el Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja, es competente para pronunciarse respecto de la nulidad de los actos administrativos demandados.

**4.1.3.** El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho a que alude el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 es el procedente en este caso, por cuanto las súplicas de la demanda van encaminadas a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos proferidos por el **Municipio de Tunja –Secretaria de Tránsito y Transporte**, y como consecuencia se ordene el reconocimiento y pago de perjuicios materiales.

**4.1.4.** En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, se demostró que el demandante **JOSÉ ALFREDO GUIO GARZÓN** solicitó ante las demandadas la matrícula y asignación de placas al vehículo camión con placa OQF-069, y por tanto pudo verse afectado ante la no materialización de dicho trámite. En razón de lo anterior, se encuentra legitimado en la causa por activa y, en consecuencia, se la tendrá en el presente proceso como posible beneficiario del derecho solicitado, en caso de cumplir los presupuestos que dispone el ordenamiento jurídico.

**4.1.5.** En cuanto a la **legitimación por pasiva**, se tiene que fueron demandadas **Municipio de Tunja –Secretaría de Tránsito y Transporte, y el Ministerio de Tránsito y Transporte.**

De conformidad con las previsiones contenidas en la ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), se tiene que, **el Ministerio de Tránsito y Transporte** tiene a cargo directa o indirectamente el Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT-, dentro del cual se encuentra la información del Registro Nacional de Automotores donde se deberá registrar todo vehículo automotor autorizado para circular en el territorio nacional.

Así mismo, se tiene que el **Ministerio de Transporte** profirió la Resolución 4777 de 2009 derogada por la Resolución 10378 del 2012 con el objetivo de asignar nuevas placas por duplicidad, según la clase de vehículo automotor con rango de placa asignado a otro vehículo, la Resolución del 2012 asignó competencias en el tema de duplicidad de placas respecto de los organismos de tránsito, por lo cual, el **Municipio de Tunja –Secretaría de Tránsito tiene legitimidad en el presente asunto.**

De manera que la defensa de la legalidad de las actuaciones efectuadas respecto de las peticiones del demandante, es un atributo de las entidades del orden territorial y nacional, pues corresponden a su marco competencial de forma coordinada y según las especificidades de cada caso, aspecto que se abordará en el caso concreto.

**4.1.6.** En lo atinente a la **caducidad** de la acción, el Despacho constata que en el presente caso no ha operado tal fenómeno, pues entre otras pretensiones se solicita declarar la existencia de un silencio administrativo negativo y su posterior nulidad, y en los términos del artículo 164 del C.P.A.C.A., la demanda se puede presentar en cualquier tiempo, cuando: *d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo*”, por lo cual la demanda se interpuso en término.

## **4.2. Problema jurídico a resolver**

En audiencia inicial llevada a cabo el 28 de septiembre de 2018 el Despacho dispuso fijar el litigio para resolver las siguientes preguntas:

- i.¿Si ocurrió silencio administrativo negativo respecto de las peticiones presentadas por el demandante ante el Municipio de Tunja el 16 de diciembre de 2015 y el 16 de diciembre de 2016.
- ii.¿Si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados?
- iii.¿Si el demandante tiene derecho a que se le reconozca, liquide y pague las sumas de dinero solicitadas por concepto de perjuicios materiales en sus modalidades de daño emergente y lucro cesante?

## **4.3. Tesis de los intervinientes**

### **4.3.1. Tesis de la demandante**

La demandante parte de la premisa que en actuación adelantada ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, ante la falta de respuesta a petición del 16 de diciembre de 2015, se presentó un silencio administrativo negativo de donde se desprende la existencia de un acto ficto el cual deprecia nulo por no haber resuelto lo peticionado, esto es la asignación de una nueva placa del vehículo que había adquirido con placa duplicada, y que la respuesta dada a

una segunda petición se constituye en un acto administrativo también afectado de nulidad por haber dado una respuesta carente de veracidad. Señala que con las omisiones y actuaciones del ente territorial demandado se causaron perjuicios al demandante que deben ser resarcidos.

#### **4.3.2. Tesis de la demandada y vinculada:**

El Ministerio de Transporte señala que de conformidad con lo previsto en la Resolución 004777 del 1º de octubre de 2009, modificado por la Resolución 10378 del 1º de noviembre de 2012, que "establece el procedimiento para asignación de rango de placa por duplicidad, para vehículos automotores y no automotores registrados en Colombia con rango de placa asignado a otro vehículo y se dictan otras disposiciones", corresponde al organismo de tránsito del ente territorial la función de registro de vehículos en el parque automotor y por tanto a quien le corresponde responder por las pretensiones del demandante, en especial darle a conocer al propietario las condiciones para llevar a cabo el procedimiento, para la asignación del nuevo rango de placa, aduciendo falta de legitimación en la causa por pasiva.

El Municipio de Tunja señala que deben negarse las pretensiones incoadas por cuando nunca se le negó o ha negado el otorgamiento y/o asignación de una nueva placa al demandante, que los actos demandados son de trámite y no definitivos o decisorios y que la Administración actuó dentro del ámbito de sus competencias sin incurrir en irregularidad alguna de la cual se pueda desprender responsabilidad.

#### **4.3.3. Tesis del Despacho:**

El *a quo* negará la pretensión referida a declarar la nulidad del acto ficto o presunto que nace como consecuencia de la negativa u omisión de respuesta por parte de la entidad demandada a petición esgrimida por el demandante, por cuanto la argumentación y cargos atribuidos a tal acto resultan inconsistentes en relación con la petición del 16 de diciembre de 2015, y negará la pretensión de declarar la nulidad del Oficio No. 1.11-3-2173 del 31 de marzo de 2016 expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, por considerar que tal acto tiene la naturaleza de trámite y por tanto no es susceptible de control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

#### **4.4. Argumentos y subargumentos**

El *Despacho* considera del caso referirse a algunos aspectos relacionados con la actuación que se adelanta, por ello considera menester referirse a lo siguiente: (i) Actos administrativos de trámite y actos administrativos definitivos; (ii) los actos administrativos sujetos de control judicial; (iii) del procedimiento administrativo ante la existencia de duplicidad de placas; (iv) Caso concreto

##### **4.4.1. Actos administrativos de trámite y actos administrativos definitivos**

El artículo 43 del C.P.A.C.A., que define los actos administrativos definitivos, dispone:

*"Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación"*

Entiende este Despacho, que los actos administrativos definitivos constituyen manifestaciones de la administración que tienen efectos en el exterior del aparato administrativo, mientras que

los actos de trámite no operan hacia el exterior, estos, constituyen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto administrativo, son actos de impulso de la actuación administrativa.

La doctrina al respecto ha señalado<sup>2</sup>:

*"La doctrina en materia administrativa, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto."*

Sobre el asunto, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han coincidido en afirmar que<sup>3</sup>:

*"(...) los actos de trámite son los que se "encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas"<sup>4</sup>. Es por tanto que "no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el llamado acto definitivo"<sup>5</sup>.*

*Por el contrario, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión propiamente dicha, o como lo establece el inciso final del artículo 50 del C.C.A., "son actos definitivos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla". En otras palabras, y tal como lo advierte la norma citada, un "acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta"<sup>6</sup>. Sólo en este caso tales actos serían enjuiciables."*

En efecto, los actos administrativos definitivos contienen la manifestación unilateral de la voluntad de la administración, mediante los cuales se culminan los procedimientos o actuaciones administrativas que han sido iniciadas en virtud de una petición, en cumplimiento de un deber legal o de oficio por la administración y que resuelven de fondo la cuestión, en forma favorable o desfavorable a los intereses de los administrados.

Por medio de los actos definitivos, la administración <sup>7</sup>crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a

<sup>2</sup> Sánchez, Carlos Ariel. Acto Administrativo. Teoría General. Tercera Edición. Legis. Bogotá. 2004.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 7 de febrero de 2013. Radicación No. 11001-03-28-000-2010-00031-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

<sup>4</sup> Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>5</sup> Sentencia T-945 de Diciembre 16 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P Mauricio González Cuervo.

<sup>6</sup> Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005 de la Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del nueve (9) de diciembre de (2011). Radicado: 11001-03-26-000-2001-00030-01(20410). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja”.

#### **4.4.2. Los actos administrativos sujetos de control judicial**

Los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son aquellos que producen efectos jurídicos directos o indirectos, es decir, los que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas hacia el exterior o el interior de la entidad.

De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esta actuación, son susceptibles de control jurisdiccional.

No obstante, no todo pronunciamiento de la administración tiene la vocación o cualidad de producir **efectos jurídicos**, en tanto, en cumplimiento de sus funciones los servidores públicos o particulares en ejercicio de funciones públicas, pueden expedir actos instructivos o informativos que en modo alguno alteran los derechos u obligaciones de los particulares o afectan el ordenamiento legal, y en esta medida, no pueden ser demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Ahora bien, el mismo Consejo de Estado<sup>8</sup>, ha considerado que la interpretación de las normas debe sujetarse a las transformaciones en los modos de actuación de la administración, con la finalidad de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia y los principios que orientan el procedimiento contencioso administrativo, según lo señala el artículo 103 del C.P.A.C.A.. En esta medida cualquier pronunciamiento de los órganos del Estado podría ser objeto de reproche judicial, siempre y cuando genere efectos jurídicos.

Dicho órgano vértice de la jurisdicción contencioso administrativa al respecto enseñó<sup>9</sup>:

*"Al efecto, la Jurisprudencia de esta Sala ha sido reiterativa en precisar que un acto administrativo corresponde a toda manifestación de voluntad de una entidad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos, concepto dentro del cual bien puede haber una certificación, siempre que de su contenido se deriven los efectos mencionados. Así ha dicho la Sala:*

***"El acto administrativo es la declaración de voluntad de una entidad pública o persona privada en ejercicio de funciones administrativas, capaz de producir efectos jurídicos. A la luz de la doctrina el contenido del acto se traduce en una decisión, en una certificación o registro, o en una opinión o concepto, este último***

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. 18 de junio de 2015. CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. REF.: Expediente núm. 2011-00271-00. Acción: Nulidad. Actora: FABIOLA PIÑACUÉ ACHICUE.

<sup>9</sup> Consejo de Estado .Sección Primera, Sentencia del 2 de junio de 2011 Exp. 66001-23- 31-000-2005-00519-01 M.P. doctora María Elizabeth García González

*excepcionalmente se puede considerar como tal por razón de su obligatoriedad* <sup>10</sup> (Negrillas y subrayas fuera del texto).

*Lo anterior implica que, independientemente de la forma que se adopte o la denominación que se le dé (Resolución, Oficio, Certificación, Circular, etc.), cualquier manifestación de voluntad de la autoridad pública o particular que ejerce función pública, generadora por sí misma de efectos jurídicos, constituye acto administrativo, pasible de control jurisdiccional. En tal sentido, ha dicho esta Corporación<sup>11</sup>:*

*"La Sala, en sentencia de 31 de marzo de 2005, radicación núm. 11001 0324 000 1999 02477 01, consejero ponente Rafael E Ostau de Lafont Pianeta, precisó "que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una **i) declaración unilateral, que se expida en ejercicio de la función administrativa**, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y **iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma**, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate **y, por ende, vinculante**". Ese carácter esencial de **tales elementos aparece advertido también por la Sección Quinta de esta Corporación, al considerar que "El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas**, de los cuales participa sin la menor duda el que como tal es señalado en la demanda que ha dado vida a este proceso."<sup>12</sup> Subrayas no son del texto), rubro en el cual cabe entender que las consecuencias a que se refiere son las que contienen la definición de una situación jurídica, general o particular, sea creándola, modificándola o extinguiéndola." (Las negrillas no son del texto original).*

Es decir que, cualquier pronunciamiento de la administración, sin consideración a denominación, **en ejercicio de su función administrativa, puede ser objeto de control judicial si afecta situaciones jurídicas particulares** o la órbita interna de la administración.

#### 4.4.3. Del procedimiento administrativo ante la existencia de duplicidad de placas

La Ley 769 de 2002 en su artículo 2º define el Registro Nacional Automotor como:

*"(...) el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.(...)*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de agosto de 2004, proferida en el expediente N°2000.0057-01. M.P. Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de abril de 2008, proferida en el expediente N°2002-00583-01. M.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PLANETA

<sup>12</sup> Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, consejero ponente doctor ROBERTO MEDINA LÓPEZ

La referida normatividad en su artículo 8º dispone:

**"ARTÍCULO 8o. REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT.** *El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.*

*El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:*

- 1. Registro Nacional de Automotores.*
- 2. Registro Nacional de Conductores.*
- 3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.*
- 4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.*
- 5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.*
- 6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.*
- 7. Registro Nacional de Seguros.*
- 8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.*
- 9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.*
- 10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.*

**PARÁGRAFO 1o.** *El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código para poner en funcionamiento el RUNT para lo cual podrá intervenir directamente o por quien reciba la autorización en cualquier organismo de tránsito con el fin de obtener la información correspondiente.*

**PARÁGRAFO 2o.** *En todos los organismos de tránsito y transporte existirá una dependencia del RUNT.*

**PARÁGRAFO 3o.** *Los concesionarios, si los hay, deberán reconocer, previa valoración, los recursos invertidos en las bases de datos traídos a valor presente, siempre y cuando les sean útiles para operar la concesión.*

**PARÁGRAFO 4o.** *Las concesiones establecidas en el presente artículo se deberán otorgar siempre bajo el sistema de licitación pública, sin importar su cuantía.*

**PARÁGRAFO 5o.** *La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de autodeclaración.*

*El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país".*

Los artículos 46 y 47 ibidem preciben:

**"ARTÍCULO 46. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO.** *Todo vehículo automotor, registrado y autorizado para, circular por el territorio nacional, incluyendo la maquinaria capaz de desplazarse, deberá ser inscrito por parte de la autoridad competente en el Registro Nacional Automotor que llevará el Ministerio de Transporte. También deberán inscribirse los remolques y semi-remolques. Todo vehículo automotor registrado y autorizado deberá presentar el*

*certificado vigente de la revisión técnico - mecánica, que cumpla con los términos previstos en este código.*

**ARTÍCULO 47. TRADICIÓN DEL DOMINIO.** *La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo.*

*Si el derecho de dominio sobre el vehículo hubiere sido afectado por una medida preventiva decretada entre su enajenación y la inscripción de la misma en el organismo de tránsito correspondiente, el comprador o el tercero de buena fe podrá solicitar su levantamiento a la autoridad que la hubiere ordenado, acreditando la realización de la transacción con anterioridad a la fecha de la medida cautelar”.*

El Ministerio de Transporte ante el hallazgo de existencia de vehículos que circulan en el territorio nacional con rango de placa asignada a otro automotor expidió la Resolución 004777 del 1º de octubre de 2009 la que fuera derogada y subrogada por la Resolución 10378 del 1º de noviembre de 2012, estableció el procedimiento para la asignación de rango de placa por duplicidad, para los vehículos automotores registrados en Colombia con rango de placa asignado a otro vehículo y se dictan otras disposiciones.

La Resolución 10378 del 1º de noviembre de 2012 señaló en su artículo 3º:

*"Artículo 3o. Identificación de los casos por duplicidad. El Ministerio de Transporte de oficio o a solicitud de los Organismos de Tránsito, identificará, confirmará los rangos de placas duplicados y realizará la apropiación presupuestal necesaria para reconocerles a los respectivos Organismos de Tránsito el valor correspondiente a la fabricación de la placa, previa verificación de la inscripción de la actuación en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).*

*Cuando sea el Organismo de Tránsito quien detecte la duplicidad, este enviará copia de la actuación al Ministerio de Transporte, para que se siga el procedimiento antes descrito.*

*Parágrafo 1o. En los casos de duplicidad en la asignación del rango de la placa originado por los Organismos de Tránsito, el valor del trámite será asumido por el Organismo que haya cometido el error, para lo cual el organismo que realice el cambio, en caso de ser distinto, liquidará y cobrará los respectivos costos.*

*Parágrafo 2o. En los casos de duplicidad, además de la placa, se debe expedir la nueva licencia de tránsito para vehículos automotores o tarjeta de registro para el caso de remolques y semirremolques, las cuales correrán por cuenta de quien haya generado la duplicidad”.*

El procedimiento de nueva asignación de rango de placa se reguló en el artículo 4 ibidem así:

*"Artículo 4o. Nueva asignación. Para el cambio y asignación del nuevo rango de placa, licencia de tránsito o tarjeta de registro, el Organismo de Tránsito deberá informarle al propietario del vehículo con toda claridad las condiciones para llevar a cabo el procedimiento y deberá solicitarle el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

1. *Contar con la inscripción como persona natural o jurídica, según corresponda, en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).*
2. *Presentar solicitud escrita ante el Organismo de Tránsito correspondiente, en la que se identifique plenamente el vehículo sobre el cual recae la duplicidad de rango y solicitar su cambio.*
3. *Presentar fotocopia de la cedula de ciudadanía.*
4. *Para el caso de los vehículos automotores, tener Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), vigente.*
5. *Para el caso de los vehículos automotores, tener certificado de revisión técnicomecánica y de emisiones contaminantes vigente.*
6. *Hacer la devolución de las placas y la licencia de tránsito o tarjeta de registro, al momento de ser entrega de la nueva placa y de la nueva licencia de tránsito o tarjeta de registro.*

*Cumplidos los requisitos anteriores, el Organismo de Tránsito asignará la placa y expedirá la correspondiente licencia de tránsito o tarjeta de registro.*

*El funcionario encargado de la actuación realizará la anotación correspondiente en el expediente del vehículo y registrará el trámite en el RUNT.*

*Parágrafo. Las características de identificación del vehículo se mantendrán y los procesos judiciales, civiles o administrativos iniciados al vehículo con anterioridad al cambio de placa, continuaran tramitándose en los mismos términos”.*

El mismo Ministerio de Transporte a través de la Resolución 0012379 del 28 de diciembre de 2012 adoptó los procedimientos y estableció los requisitos para adelantar los trámites ante los Organismos de Tránsito, entre ellos definió en su artículo 8º el procedimiento y requisitos para efectuar la matrícula de vehículos automotores, remolques y semirremolques, señalando como autoridad competente para el trámite correspondiente a los organismos de tránsito de las entidades territoriales.

#### **4.5. Caso concreto**

De conformidad con las pruebas válida y oportunamente allegadas al proceso, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes:

- Que el 21 de diciembre de 1995 se importó vehículo para transporte de mercancías marca Ford F-700, la que se legalizó a través de declaración de importación de la misma fecha con manifiesto 0797515672. (fl.48 C.1)
- Que el 3 de marzo de 1997 se expidió licencia de tránsito al vehículo CAMIÓN marca FORD línea F-7000 Modelo 1996 de uso Oficial y con placas OQF-069 a nombre del MINDEFENSA EJÉRCITO NACIONAL (fl. 47)

- Que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja matriculó una camioneta Chevrolet Cherokee a nombre de CORPOBOYACA el día 26 de marzo de 1996 y le entregaron las placas OQF-069 y el día 3 de marzo de 1997 matriculó el camión Ford antes descrito a nombre de MINDEFENSA EJERCITO NACIONAL y le fueron entregadas placas con las mismas letras y números del vehículo anterior. (fls. 34 y 40 C.1)
- Que el Ejército Nacional adelantó proceso contractual de selección abreviada No. 097-CEITE-DITRA-2013 con el objeto de "Permuta de un parque automotor del Ejército Nacional con más de diez años de uso por camioneta 4x4 doble cabina diésel con platón y busetas para el transporte de pasajeros", trámite que concluyó en la adjudicación del vehículo CAMIÓN marca FORD línea F-7000 Modelo 1996 de uso Oficial y con placas OQF-069, en fecha mayo 17 de 2013.(f.49 C.1.)
- A comienzos de junio del 2013 la empresa AUTOMAYOR S.A., con Nit No. 860.034.604-5, beneficiaria de la adjudicación efectuada por el EJÉRCITO NACIONAL, celebró contrato de compraventa del vehículo Camión Ford 7000 de placa OQF 069, con capacidad de 10 toneladas, con el señor JOSE ALFREDO GUIO GARZON. (fls. 50 a 52)
- El señor JOSE ALFREDO GUIÓ al momento de proceder a concretar el traspaso del vehículo Camión Ford 7000 de placa OQF 069, así como el cambio de servicio oficial a particular, fue informado que con la placa OQF 069 existía otro vehículo de marca Chevrolet Cherokee registrado con anterioridad, lo que impedía su registro. (Interrogatorio de parte audiencia de pruebas 8 de mayo de 2019 fls.280 y 281 C.2)
- Se tiene probado que el demandante el 16 de diciembre de 2015 radicó derecho de petición ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja solicitando la matrícula del vehículo de placas OQF 069.(fls. 26 a 28 C.1)
- El señor JOSE ALFREDO GUIÓ el 8 de marzo del 2016 ante la falta de respuesta del derecho de petición formulado ante el demandado Municipio de Tunja, radicó nueva petición reiterando los hechos y solicitando solucionar el problema de duplicidad de placas y matricular el vehículo con matrícula inicial, como de servicio público y carrocería camión volqueta.(fls. 29 a 31 C.1)
- La Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja mediante oficio de marzo 31 de 2016 le respondió al solicitante señalándole que: *"... le ha pre asignado una nueva placa la cual corresponde a número IHW-495. De acuerdo a la resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012 y se solicitó al RUNT para la respectiva parametrización de la nueva placa"*. (fl.32 C.1)
- Que la placa "pre asignada" nunca fue legalizada por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Tunja, (Interrogatorio de parte audiencia de pruebas 8 de mayo de 2019 fls.280 y 281 C.2)

El demandante solicita en el libelo demandatorio se declare la ocurrencia de silencio administrativo negativo por la omisión en la respuesta que debía dar la Secretaría de Tránsito y Transporte – Municipio de Tunja a la petición presentada el 16 de diciembre de 2015, al respecto se tiene que el señor GUIO GARZON solicitó a la reseñada dependencia, luego de citar una serie de antecedentes relacionados con el vehículo de placas OQF-069, la matrícula del

automotor con "matrícula inicial". **En la comunicación de fecha 16 de diciembre de 2015 el demandante, no obstante citar la circunstancia de duplicación de placa que le impide realizar el traspaso, no se refiere en su petición ni al traspaso trucado ni a la asignación de nueva placa**, se alude a la matrícula del citado vehículo, por tanto si bien se tiene que existió omisión por parte de la entidad destinataria de la petición en la respuesta, lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, el cual señala que transcurrido el término de tres meses contados a partir de la presentación de una petición, sin haberse notificado decisión que la resuelva, se entenderá que es negativa, significaría el silencio a una respuesta negativa a lo requerido.

No obstante lo anterior, no encuentra el Despacho consistencia en el cargo de nulidad enrostrado, que se refiere a una presunta desviación de poder, por lo que a juicio del libelista, se constituyó en vulneración de la normatividad del régimen del Registro Nacional Automotor, en la asignación, elaboración y entrega de placas y por no haberse iniciado procedimiento previsto para la duplicidad de placas, dejando de lado que la petición presentada el 16 de diciembre de 2015 no respondida, no se refería ni a la asignación, elaboración y entrega de placas ni a la actuación correspondiente cuando se presenta una duplicidad de placas.

En el ligero discurrir del apoderado del demandante se asoman inconsistencias, pues depreca nulidad de un acto administrativo ficto que nació a la vida jurídica por la omisión en la respuesta de la Secretaría de Tránsito, sin embargo la nulidad que se requiere no tiene relación con el cargo atribuido y a la argumentación esbozada, lo que necesariamente condena la pretensión de nulidad de acto presunto al fracaso. En la petición inicial obrante a folios 26 a 28 del expediente no se solicita ni solución o inicio de actuación en torno a la duplicidad de placas ni se solicita la asignación de nueva placa, por tanto el cargo atribuido, esto es el de desviación de poder no prospera, más cuando tal desviación de poder propuesta no tuvo sustento probatorio alguno que permitiera al menos someramente hacer un análisis de fondo por parte de este Despacho.

Distinto análisis debe hacerse frente a la segunda petición (la del 8 de marzo de 2016) y que dio lugar a la expedición del oficio No. 1-11-3-2173 del 31 de marzo de 2016 deprecado como acto nulo por la parte accionante, en ella en efecto con el mismo sustento de la petición analizada en precedencia, requirió el demandante a la dependencia de tránsito de la entidad territorial demandada, la solución a la problemática de duplicidad y la matrícula del vehículo como de transporte público, obteniendo como respuesta el anuncio de que al vehículo con placas OQF-069 se le había "pre-asignado" una nueva placa, la IHW-495, la que según las voces del demandante en su deposición (interrogatorio de parte) nunca se asignó al vehículo con placas OQF-069. Se trata entonces de una actuación administrativa iniciada por petición de la parte actora en interés particular, la cual obtuvo una respuesta, a través del oficio del 31 de marzo de 2016, que no se constituye en una decisión concreta frente a la solicitud impetrada. La respuesta dada tuvo como base un acto administrativo Resolución No. 0010378 del 1 de noviembre de 2012, el que hasta ahora se desconoce y no fue objeto de reparo por parte del demandante, por tanto el acto atacado no tiene la naturaleza de acto administrativo que finalice una actuación a favor o en contra del solicitante, la sola noticia de una "pre asignación" de placa no se constituye en una decisión que resuelva de fondo lo pedido, dicha respuesta tiene la naturaleza de un acto de contenido informativo que no crea derechos ni los niega y que tampoco poco impide continuar con la actuación requerida.

Se recuerda, que existe una distinción entre los actos administrativos definitivos y los de trámite, los primeros son aquellos que concluyen determinada actuación administrativa, dado que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos

definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo.

Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan solo queda pendiente la ejecución de lo decidido. Los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues estos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con este, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa en la mayoría de los casos. Como se señalaba en punto precedente, para que un acto jurídico constituya acto administrativo este debe consistir en una declaración unilateral que se expida en ejercicio de la función administrativa y que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, requisitos de los cuales no participa el acto señalado en la demanda como acto del cual se puedan atribuir perjuicios que resarcir.

Ahora bien, el acto jurídico reseñado fue expedido en cumplimiento de funciones de la administración, el mismo tiene un valor eminentemente informativo, informa a un supuesto "pre asignado" de nueva placa, este carece de efectos jurídicos directos sobre actuaciones jurídicas del particular peticionario, puesto que no resuelve de fondo lo requerido ni impide continuar con el trámite cuando se trata de duplicidad de placas, por lo que no resulta procedente su control judicial en el trámite de proceso contencioso administrativo.

En el presente caso, la parte demandante, no cumplió con la carga de demandar un acto definitivo que definiera una situación particular, al contrario pretende anular una simple información, por tanto como tal no se genera ningún restablecimiento. Tan cierto resulta que el acto cuestionado constituye una actuación intermedia que precede a la formación definitiva de una eventual decisión administrativa que se plasmaría en un acto definitivo, que en el interrogatorio de parte al demandante le quedó claro que la respuesta dada en el oficio controvertido fue evasiva y carente de fundamento real, puesto que nunca resolvió la problemática expuesta dejando pendiente la solución.

Por lo señalado se tiene que en lo concerniente a la pretensión de declarar la nulidad del oficio No. 1-11-3-2173 del 31 de marzo de 2016 se tiene como ineptitud de la demanda, puesto que el acto jurídico sometido a control se considera de trámite y por lo mismo escapa del control jurisdiccional. No cabe duda que al cuestionarse la legalidad de un acto informativo y/o de trámite que, como lo ha dicho el Despacho, no exterioriza la voluntad de la Administración para producir efectos en derecho, se genera una ineptitud sustancial de la demanda en lo que al acto jurídico demandado se refiere, que no posibilita un pronunciamiento de mérito sobre él, pues ni creaba, modificaba o extinguía una situación jurídica en concreto respecto del demandante.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta los medios de prueba allegados al proceso en los términos del artículo 187 del CPACA, el Despacho encuentra configurada la excepción propuesta por el Municipio de Tunja "*Ineptitud sustantiva de la demanda*" en lo que se refiere a la segunda de

las pretensiones de la demanda, y frente a la cual, en la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA se había diferido su decisión para el fondo del asunto.

Las excepciones de "inexistencia de orden de retención del vehículo por orden administrativa o judicial", "ausencia de lucro cesante en operación de vehículos particulares", "existencia de un procedimiento legal establecido para superar la situación propuesta" propuestas por la entidad territorial demandada no serán objeto de estudio por referirse a situaciones que debían estudiarse si hubiera prosperidad en las pretensiones del demandante, lo que en el presente no ocurrió.

En lo que respecta a las excepciones propuestas por el Ministerio de Transporte por las razones expuestas en esta providencia no serán consideradas.

#### **4.6. Costas**

Respecto de la condena en costas, cabe recordar que el artículo 188 del CPACA establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

No obstante atendiendo a que las pretensiones prosperaron parcialmente (*se declaró la existencia de acto ficto o presunto respecto de la petición con radicación del 16 de diciembre de 2015*), y además porque no se advirtió ningún tipo de temeridad de alguna de las partes en su actuar judicial, el Despacho se abstendrá de condenar en costas en aplicación del numeral 5° del artículo 365 del CGP.

### **5. DECISIÓN**

Por lo expuesto, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

#### **FALLA:**

**PRIMERO.- Declarar** probada la excepción de "inepta demanda" propuesta por la entidad territorial demandada en lo que concierne a la solicitud de nulidad del oficio No. 1-11-3-2173 del 31 de marzo de 2016, teniendo en cuenta lo expuesto en esta decisión.

**SEGUNDO.-** Declarar la existencia de acto ficto o presunto por haber operado el silencio administrativo negativo ante la falta de respuesta del Municipio de Tunja- Secretaría de Tránsito y Transporte a la petición con radicación de fecha 16 de diciembre de 2015.

**TERCERO.-** NEGAR la pretensión de nulidad del de acto ficto o presunto por haber operado el silencio administrativo negativo ante la falta de respuesta del Municipio de Tunja- Secretaría de Tránsito y Transporte a la petición con radicación de fecha 16 de diciembre de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.-** Deniéguense las demás pretensiones de la demanda con base en la argumentación contenida en estudio realizado en precedencia.

**QUINTO.-** Sin condena en costas, conforme se expuso en la parte motiva de la presente providencia.

**Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja**  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2016-00135-00  
Demandante: José Alfredo Guio Garzón  
Demandado: Municipio de Tunja.

**SEXTO.-** En firme la sentencia, archívese el proceso previa anotación en el programa "Justicia Siglo XXI". Si al liquidarse los gastos ordinarios del proceso quedaren remanentes a favor del depositante, se ordena la devolución correspondiente. Desde ahora se autoriza la expedición de las copias auténticas y digitales que soliciten las partes sin necesidad de auto que así lo disponga.

Notifíquese y cúmplase



**HERVERTH FERNANDO TORRES OREJUELA**

Juez