

ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL-AI no crear situación particular la acción de nulidad y restablecimiento es improcedente / ACTO REGLA QUE RESTRINGE INGRESO DE TAXIS - Improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento / TAXIS - Improcedencia de acción de restablecimiento contra acto regla / INEPTA DEMANDA - Pretensión subjetiva de restablecimiento contra acto regla

En el caso sub examine, como ya se dijo, la situación sometida a consideración de la Sala es casi idéntica a la que se analizó en la sentencia cuyos apartes quedaron transcritos. En efecto, el actor incoó demanda frente a la Resolución 059 de 30 de enero de 1998, acto este de carácter general que, en su opinión, fue el causante del daño que reclama, en la medida en que inicialmente se le asignó número de placa a su vehículo, posteriormente se denegó la matrícula – acto este que no fue demandado, debiendo serlo-, y finalmente se le registró dicha matrícula; empero aduce que el daño causado lo generó la demora en adoptar esta última decisión y es por ello que reclama, a título de restablecimiento del derecho, el pago de los perjuicios materiales causados. En este proceso, como ocurrió en el que dio lugar a la sentencia transcrita, no aparece probado que el acto administrativo de carácter general, como lo es la Resolución 059, fuera el que de manera directa le negara el derecho al demandante y en consecuencia le causara los perjuicios reclamados, pues ni así aparece ni cabe deducirlo de su texto; igualmente, tampoco está acreditado que por la sola aplicación de esa Resolución se hubiera negado inicialmente la solicitud de matrícula de su automotor. De modo que en el evento de que se declarara la nulidad de esa Resolución, en la medida en que no crea situación particular, no habría lugar al reconocimiento de perjuicios o restablecimiento del derecho, lo que pone en evidencia que por esa razón, la acción incoada es improcedente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO.

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 50001-23-31-000-1998-00147

Actor: HERIBERTO LENIS.

Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 29 de julio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del demandante contra la sentencia de 29 de julio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1.-El señor **HERIBERTO LENIS**, por conducto de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta, tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

1°. Es nula la Resolución núm. 059 de 30 de enero de 1998, proferida por el Alcalde Municipal de Villavicencio, por medio de la cual se adicionó la Resolución núm. 028 de 16 de enero del mismo año, en el sentido de disponer que las solicitudes de matrícula o registro inicial para vehículos tipo taxi que se encontraren registradas en la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal a la entrada en vigencia de la Resolución 028, y que hayan cancelado antes del 19 de enero de 1998 los impuestos para matrícula,

serán resueltas siempre y cuando cumplan a plenitud los previstos en el Acuerdo 00051 de 14 de octubre de 1993; las que no cumpla tales requisitos será rechazadas.

2º: A título de restablecimiento el derecho solicitó que se ordene al Municipio de Villavicencio reconocer y pagar a favor de actor los perjuicios materiales causados desde el 30 de enero hasta e 6 de mayo de 1998, en forma indexada.

I.2.- Como fundamentos de hecho, destacó los siguientes:

Que el 22 de noviembre de 1997 el Alcalde Municipal de Villavicencio, tomó la determinación de descongelar el parque automotor de vehículos de servicio público en la modalidad de taxis, por la venta desmedida y los sobre costos de los cupos que manejan las empresas y las compañías de transporte; y permitió que los particulares y empresarios de la industria del transporte accedieran al registro inicial de los vehículos para matricular los taxis adquiridos mediante la modalidad de compra o importación directa.

El trámite se efectuaba con la exhibición de unos documentos a la oficina de Matrículas, la cual los radicaba en un libro llamado RADICADOR DE MATRÍCULAS, donde se registra la fecha, el nombre del usuario y o

propietario; le adjudicaban el número de placa, por lo que el interesado llevaba la carpeta con la documentación completa para hacer los pagos.

Que el actor el 28 de diciembre de 1997, obtuvo el derecho de matrícula y fue inscrito en el Libro Radicador de Matrículas, asignándosele la placa UTV 428.

Señala que el Ministro de Transporte expidió el Decreto 91 de 13 de enero de 1998, disponiendo que las autoridades Distritales o Municipales no podrán autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte por incremento y reposición, hasta tanto no se determinen las necesidades de equipo (vehículos taxis) mediante un estudio técnico.

Destaca que el Alcalde Municipal de Villavicencio expidió la Resolución 028 de 16 de enero de 1998, cuando el Decreto 091 de 1998 no había nacido a la vida jurídica; y luego a través de la Resolución 059 del 3 de enero de 1998, adicionó aquélla.

Sostiene que el 4 de febrero de 1998 presentó la carpeta con toda la documentación exigida y luego de un largo proceso de ires y venires desaprobaron la documentación porque no cumple con los requisitos de la Resolución 059; y finalmente el vehículo estuvo sin matricular desde el 30 de

enero hasta el 6 de mayo de 1998, lo que lo afectó patrimonialmente, porque dejó de percibir por cuenta del vehículo \$1'365.000, además de que debía pagar las cuotas del crédito.

I.3.- Como normas violadas la demandante señaló los artículos 1º, 2º, 3º, 58 y 83 de la Constitución Política; la Ley 153 de 1887; los artículos 52 y 54 del C.R.P. y M.; 48 del C.C.A. y 5º y siguientes de la Ley 57 de 1985.

Explica el alcance del concepto de la violación, así:

1.- La propiedad sobre un vehículo se materializa con la expedición de la licencia de tránsito o tarjeta de propiedad y para el perfeccionamiento del acto se requiere el número de placa, que en este caso fue asignada con anterioridad y solo reconocida hasta el 6 de mayo de 1998.

2.- Señala que la actuación del actor siempre fue de buena fe, lo cual no tuvo en cuenta la Administración.

3.- Sostiene que la decisión administrativa de cualquier orden está sujeta al orden de preferencia de disposiciones, de acuerdo con el artículo 240 del C. de R.P.y M.

4.- Que todo acto administrativo puede ser objeto de demanda en acción de nulidad, por los vicios que señala el C.C.A.; que el artículo 135, ibídem, establece la posibilidad de demandar directamente los correspondientes actos cuando las autoridades no han dado oportunidad de interponer los recursos, como en este caso.

5.- Explica que conforme al artículo 48 del C.C.A. la falta de notificación de un acto administrativo lo hace ineficaz.

Que en asuntos Departamentales y Municipales, la Ley 57 de 1985 ordena que la publicidad de sus actos se haga en una gaceta o boletín oficial; y la Resolución 059 no fue publicada.

7.-Estima que la Resolución acusada establece obligaciones a cumplir retroactivamente, pero la vigencia de los actos administrativos, así como la de la ley, se proyecta hacia el futuro, respetando los derechos adquiridos.

8.- Aduce que se incurrió en falsa motivación y el contenido de la Resolución no es claro ni preciso; además de que se actuó caprichosamente, pues no se tuvieron en cuenta las circunstancias de hecho y de derecho que corresponden a cada caso.

Señala que la Resolución 028 es ilegal y como la Resolución 059 se fundamenta en la misma, también lo es.

9.- Considera que se incurrió en desviación de poder, porque el Alcalde Villavicencio actuó con el fin de perjudicar a un grupo limitado de personas, negándole al actor un derecho adquirido con anterioridad.

I.4.- El Municipio de Villavicencio, a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Al efecto, adujo, que no le constan los hechos y se atiene a las pruebas del proceso. Solicitó llamar en garantía a quien estuviera desempeñando el cargo de Secretario de Comunicaciones y Tránsito para el momento de la publicación y negativa de la admisión del cupo.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA

El a quo denegó las pretensiones de la demanda, principalmente, porque se demandó de manera incompleta un acto administrativo que conforma una unidad de materia, pues se atacó la adición de otro acto expedido por la misma Administración, como es la Resolución 028 de 16 de enero de 1998.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La apoderada del actor sustenta su inconformidad, en síntesis así:

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público en la etapa procesal correspondiente, guardó silencio.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Corporación en sentencia de 21 de julio de 2004 (Expediente núm. 1999-00143, Actora: Luz Marina Piñeros Torres, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), reiterada en sentencias de 28 de octubre de 2004 (Expediente 1998-0143, Consejero ponente doctor Gabriel Mendoza Martelo); 3 de noviembre de 2005 (Expedientes 1998-00142, 1998-0144, 1998-0150, Consejero ponente doctor Camilo Arciniegas Andrade), tuvo oportunidad de estudiar los mismos cargos aquí endilgados contra el mismo acto acusado, razón por la cual la Sala en esta ocasión la Sala prohija las precisiones que allí se hicieron.

Al efecto, dijo la Sala en la precitada sentencia de 21 de julio de 2004:

“1ª. Consta en el plenario que la actora radicó una solicitud de matrícula y expedición de licencia de tránsito y entrega de placa de un automóvil identificado con placas UTV371, el 27 de noviembre de 1997, aunque aparece adquiriendo el automotor el 20 de enero de 1998, según factura de compra del mismo visible a folio 122 del expediente.

2ª. Pero el Gobierno municipal profirió la Resolución Núm. 028 de 16 de enero de 1998, mediante la cual dispuso: “ARTICULO PRIMERO: A partir de la fecha no se autoriza el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento hasta tanto no se determinen las necesidades de equipo mediante el estudio técnico de que trata el Capítulo IV del Decreto Nacional No.91 de enero 13 de 1998” (subrayas y negrillas son del texto). Se informa que esa resolución fue publicada el 19 del mismo mes.

Seguidamente expidió la Resolución Núm. 059 de 30 de enero de 1998, en cuyo artículo primero adicionó el artículo primero de la antes citada Resolución 028 de 16 de enero de 1998 con dos párrafos, así:

PARÁGRAFO PRIMERO: Las solicitudes de Matrícula o Registro Inicial para Vehículos de Servicio Público tipo TAXI, que se encontraren radicadas ante la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal al entrar en vigencia la Resolución Núm. 028 de 1998 y que hayan cancelado antes del 19 de Enero de 1998 inclusive los impuestos para matrícula de vehículos, serán resueltas siempre y cuando estas cumplan a plenitud con los requisitos enunciados en el Acuerdo No. 00051 de Octubre 14 de 1993, expedido por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, a más tardar el día 9 de febrero de 1998.

Las solicitudes que no cumplieren a plenitud los requisitos señalados en el acuerdo No. 00051 antes mencionado y las radicadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Resolución serán rechazadas.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Autorizar a la SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL para que efectúe los reembolsos respectivos del orden Municipal a los usuarios cuyas solicitudes hayan sido rechazadas por no cumplir con los requisitos del Acuerdo 00051 de 1993 o por haber sido presentados con posterioridad a la fecha de entrar en vigencia la presente Resolución. Los reembolsos se harán a través de Acto

Administrativo debidamente motivado; de los reembolsos efectuados se presentará un informe pormenorizado al Despacho del Señor Alcalde Mayor de Villavicencio y a las demás Autoridades que ejercen Control Administrativo y Fiscal.” (sic para todo el texto).

En su artículo segundo dispone que ella rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todos los actos administrativos que le sean contrarios, y seguidamente se ordena que se publique y se cumpla.

3ª. Con fecha 2 de marzo de 1998 dos profesionales de la Secretaría de Tránsito suscriben el resultado de la revisión de la carpeta respectiva atendiendo los requisitos exigidos en el Acuerdo 0051 de 14 de octubre de 1993 y de la Resolución 059 de 1998, antes citada, en el sentido de que del primero faltaban dos requisitos (fotocopia del seguro obligatorio y fotocopia de la cédula), y de que no cumplía los previstos en la segunda,

En una nueva revisión, fechada 24 de abril de 1998, los mismos funcionarios, ahora con la firma de la Directora de Matrículas, hacen constar que la solicitud cumple los requisitos señalados en los dos precitados actos reglamentarios, pudiéndose observar que ahora aparecen relacionados los dos documentos que se echaron de menos en la primera revisión y aparecen nuevamente los mismos relativos a la Resolución 059 de 1998, después de lo cual, con oficio calendado 6 de mayo de 1998, la Asesora Jurídica Municipal le informó a la interesada que la Secretaría de Tránsito Municipal revisó la documentación aportada por ella para “la legalización del trámite de MATRICULA y le dio viabilidad”.

4ª.- Lo anterior significa que la actuación administrativa iniciada por petición de la actora en interés particular finalizó mediante decisión que accedió a su petición y que cabe inferir que para ello la interesada completó la documentación exigida en el Acuerdo 0051 de 14 de octubre de 1993 y que la Administración verificó que sí cumplía las condiciones previstas en la resolución atacada.

La actora afirma que inicialmente le fue negada la solicitud de matricula del vehículo de su propiedad por la aplicación de la Resolución 059 de 1998, sin embargo no individualiza o identifica decisión o acto administrativo alguno en ese sentido, sin que quepa tener como tal el concepto de la revisión que se hizo el 2 de marzo de 1998, pues se evidencia que constituye un acto de trámite dentro de la actuación tendiente a decidir la petición de la actora, con base en el cual al parecer la interesada fue requerida para que completara la documentación, lo cual se encuadra en el artículo 12 del C. C. A., pues éste

prevé que si las informaciones o documentos que proporcione el interesado no son suficientes para decidir, se le requerirá el aporte de lo que haga falta, y que ese requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan. Se debe destacar que en la comentada revisión no solo se tuvo en cuenta dicha resolución sino el acuerdo 51 de 1993.

5ª. En este caso se pide la nulidad de la Resolución 059 de 1998 por no haber sido publicada y violar las normas invocadas en los cargos, como condición para que se indemnice a la actora por los perjuicios que le causó la supuesta decisión negativa inicial.

Al respecto, se observa que la resolución no tiene una decisión directa y concreta frente a la solicitud de la actora, ni de personas determinadas. Otra cosa es que el trámite y la decisión final de esa solicitud se hubiera basado, entre otras disposiciones, en las que ella contiene, situación que es propia de los actos administrativos generales o abstractos, los cuales contienen reglas que para ser aplicadas a casos concretos requieren de otros actos administrativos que por ese efecto vienen a ser particulares o subjetivos, de operaciones administrativas o de cualquier otra forma de la actividad administrativa, y el hecho de que esa regla general se aplique adecuadamente o no es algo que no se le puede atribuir a ella sino al acto o a la forma de la actividad administrativa que la aplica.

La Resolución acusada viene a ser, entonces, un acto administrativo de carácter general, es decir, un acto administrativo regla, pues la situación jurídica que crea es abstracta e impersonal, y si se aplicó en el asunto de la actora sin que fuera procedente, sea cual fuere la razón de esa improcedencia, v. gr. la alegada falta de su publicación, no es endilgable a ella sino a la actividad del funcionario que la aplicó a dicho asunto, y por ende ésta es la que debe ser enjuiciada en orden a verificar la validez de sus fundamentos normativos. Si una actuación se funda en una norma general que no ha entrado a regir es claro que se tratará de una actuación sin fundamento jurídico.

Por ello, cuando se reclaman perjuicios derivados de la aplicación administrativa de una norma general a una situación concreta, la acción conducente es la de nulidad y restablecimiento del derecho si la aplicación se hizo mediante un acto administrativo, o de reparación directa si lo fue mediante una operación administrativa o vía de hecho, para no mencionar otras formas de esa actividad, como los contratos estatales, convenios, etc.; en tanto que la resolución acusada, en cuanto acto general, no es susceptible de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino de simple nulidad, aunque dentro de la primera puede ser objeto de inaplicación por excepción de inconstitucionalidad o de ilegalidad, cuando una u otra sea manifiesta o notoria,

tratándose de casos concretos en los cuales se ha aplicado y el afectado considere que se le ha causado un perjuicio, como el que aquí aduce la accionante, en cuanto afirma que con base en esa resolución le fue rechazada en un primer momento su solicitud en mención.

Al punto, conviene advertir que la indemnización de perjuicios se puede perseguir en acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando el origen de los mismos se le atribuye directamente a un acto administrativo, caso en el cual tiene como condición necesaria la declaración de nulidad del acto que se indique como causante del daño o vulnerador del derecho, pues como se dijo, se trata de actos que crean situaciones jurídicas particulares y concretas, por ende su anulación genera también una situación igual, en tanto vuelve las cosas al estado anterior respecto de la parte demandante, y así lo consagra el artículo 175, inciso segundo in fine, del C.C.A., al establecer que la sentencia *“proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.”*

Lo anterior en virtud de que cuando la aplicación de un acto regla a un caso concreto se hace mediante otro acto administrativo, la causa directa del eventual perjuicio será el acto administrativo mediante el cual se hizo esa aplicación, que por ello será de carácter particular, y por ende éste es el que debe ser demandado mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues dado que es el que crea la situación particular y concreta de que se trate, su nulidad es la que permite el resarcimiento del perjuicio o el restablecimiento del derecho subjetivo afectado.

6ª. Vista como acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda del sub lite contiene ciertamente una indebida acumulación de pretensiones, en cuanto pide la nulidad de un acto administrativo general y la reparación de unos supuestos perjuicios y, de otra parte, no cumple con el requisito sustancial de la adecuada o correcta individualización del acto administrativo particular que pudo haber causado tales perjuicios, previsto en el artículo 138 del C.C.A., pues da a entender que por efecto de la resolución acusada hubo una decisión de negarle inicialmente el derecho de matrícula del vehículo de su propiedad, sin embargo no lo individualiza o identifica, y menos lo demanda ni lo aporta, como debió haber hecho, pues ese acto sería el que le habría impedido inicialmente acceder a tal derecho, y por ende el que de manera directa le habría causado los supuestos perjuicios cuya reparación reclama en este proceso. Luego la demanda es sustancialmente inepta.

Pero si procediera dar como cumplido ese requisito por el hecho de dirigir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución transcrita, no obstante su carácter de acto administrativo general y tratarse de

una acción subjetiva, habrá de señalarse que en el plenario no aparece probado que dicha resolución fue la que de manera directa le negó el aludido derecho y en consecuencia le causó los perjuicios reclamados a la accionante, pues ni así aparece o cabe deducirlo de su texto, ni en el plenario obra prueba de ello, e incluso tampoco está acreditado que por la sola aplicación de esa resolución fue que se le negó la solicitud de matrícula de su automotor, sino que, por el contrario, se aplicó otro acto reglamentario.

De modo que en el evento de que se declarara la nulidad de la mencionada resolución, en la medida en que no crea situación particular alguna y menos respecto de la actora, no habría lugar al reconocimiento de perjuicios o restablecimiento del derecho, luego por esa razón, la acción incoada también es improcedente.

Conviene aclarar que no es menester que se hubiera demandado también la resolución adicionada, esto es, la Núm. 028 de 16 de enero de 1998, como contrariamente lo considera el a quo, ya que no se trata de la situación prevista en el artículo 138, inciso tercero, del C.C.A., a cuyo tenor se deben demandar el acto modificado y el acto modificatorio cuando ello se da en virtud de recursos en la vía gubernativa que se interpongan contra el acto que pone fin a una actuación administrativa, situación que no es la del sub lite, pues ni el acto modificado es de los que ponen fin a actuación administrativa alguna, no es pasible de recursos en la vía gubernativa, ni la adición acusada se produjo en virtud de tales recursos, amén de que lo que se demanda es la adición, la cual se adoptó mediante el acto enjuiciado, por lo tanto éste es susceptible de ser demandado de manera separada.

7ª. Vista como acción de simple nulidad, se tiene que a dicha resolución se le atribuye la violación de los artículos 1, 2, 3, 58 y 83 de la Constitución Política; 52 y 54 del Código de Régimen Político y Municipal; 48 del Decreto Ley 01 de 1984; 5 y ss. de la Ley 57 de 1985 y la Ley 153 de 1887, porque lesiona los derechos adquiridos de la actora, según lo atrás expuesto, desconoce la buena fe con que actuó, se aplicó sin haber sido previamente publicado y retroactivamente, además de que carece de motivación, de donde se violaron normas superiores y se incurrió en desviación de poder.

La violación de los derechos adquiridos y la aplicación retroactiva de la norma las deduce la actora de la condición contenida en el primer párrafo consistente en “que hayan cancelado antes del 19 de Enero de 1998 inclusive los impuestos para matrícula de vehículos” para que “Las solicitudes de Matrícula o Registro Inicial para Vehículos de Servicio Público tipo TAXI, que se encontraren radicadas ante la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal al entrar en vigencia la Resolución Núm. 028 de 1998, sean “resueltas siempre y

cuando estas cumplan a plenitud con los requisitos enunciados en el Acuerdo No. 00051 de Octubre 14 de 1993, expedido por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, a más tardar el día 9 de febrero de 1998”, ante lo cual dice la actora que las personas que tuvieran en trámite su matrícula tenían que adivinar que el 19 de enero era el último día para pagar el impuesto.

De modo que lo que consta en el plenario es que hubo una decisión favorable a la actora, sin que ésta haya demostrado la existencia de una decisión en sentido contrario y menos por efecto exclusivo y directo de la resolución acusada. Por el contrario, la decisión favorable fue posible gracias a esa resolución

Para establecer el alcance de la norma es necesario apreciarla en el contexto de la Resolución Núm. 028 de 16 de enero de 1998. Al efecto, se tiene que ésta dispone, en su artículo primero, que “A partir de la fecha *no se autoriza el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento hasta tanto se determinen las necesidades de equipo mediante el estudio técnico de que trata el Capítulo IV del Decreto Nacional No. 91 de enero 13 de 1998”*.

Por consiguiente, es claro que la decisión de la Administración municipal inicialmente fue la de no autorizar a partir del 16 de enero de 1998 el ingreso de taxis por incremento al servicio público de transporte, de donde quienes no habían obtenido hasta esa fecha la autorización, en adelante no la iban a obtener, independientemente de que la hubieran o no solicitado hasta esa fecha, lo que quiere decir que las solicitudes pendientes de resolver no iban a poder ser tramitadas y menos resueltas favorablemente.

En esas condiciones, la Resolución Núm. 059 de 30 de enero 1998 no hizo más que abrirles a tales solicitudes la posibilidad de ser tramitadas y, por ende, de poder ser decididas favorablemente en caso de que cumplieran los requisitos a que se alude en el párrafo primero adicionado, de modo que antes que desconocer o vulnerar derechos adquiridos, y por ende de tener efectos retroactivos en perjuicios de los mismos, lo que hace es atenuar los efectos de la Resolución 028 de 1998, en el sentido de permitir, en consonancia con el principio de la confianza legítima, que quienes hubieran incurrido en gastos para solicitar el ingreso a dicho servicio público, por incremento, y hubieran presentado la respectiva solicitud con base en la situación jurídica anterior, que al parecer sí preveía ese incremento, tuvieran la oportunidad de lograr sus expectativas legítimas, en caso de que cumplieran con los requisitos pertinentes.

Así las cosas, la fijación del 19 de enero de 1998 como límite de quienes hubieran pagado los impuestos del caso no es aplicación retroactiva de la

norma, pues, por el contrario, es posterior a la prohibición absoluta que estableció la Resolución 028 de 1998 y la deja sin efecto hasta esa fecha para quienes habían elevado su respectiva solicitud, por tanto le da ultra actividad a la normativa anterior a la entrada en vigencia de la Resolución Núm. 028 de 1998, con relación a dichas solicitudes. Por ende, antes que lesiva o perjudicial a algún derecho de los solicitantes en mención, les es benéfica o favorable. En consecuencia, los cargos sobre el particular no tienen vocación de prosperar.

Las otras acusaciones se refieren al desconocimiento de la presunción de la buena fe de la actora y a la falta de publicación del acto enjuiciado, pudiéndose decir sobre lo primero que nada del contenido de éste indica que en el caso de la actora, ni de los demás interesados en el asunto, se les hubiera desconocido esa presunción en sus actuaciones o diligencias ante las autoridades competentes, sin que el señalamiento de los requisitos a cumplir para que pudiera otorgar la autorización de marras se pueda considerar en ese sentido, pues la actora no ha demostrado que tales requisitos no eran procedentes de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable al caso.

En cuanto a lo segundo, es suficiente con reiterar lo dicho por la Corporación en el sentido de que las omisiones o irregularidades relativas a la publicidad de los actos administrativos afecta sólo su eficacia, empero no su validez, toda vez que se trata de situaciones posteriores a su expedición o perfeccionamiento, de suerte que ellas inciden únicamente en la firmeza y por tanto en la oponibilidad del acto administrativo de que se trate.

8ª. Si se interpretara como acción de reparación directa por una posible vía de hecho surgida de la aplicación en una actuación administrativa de una norma no vigente por falta de su publicación, se tiene que no están probadas las circunstancias o elementos que dan lugar a esa reparación tales como el evento generador del daño (en este caso sería la vía de hecho), el daño, la imputación de éste a la entidad demandada y el nexo causal entre el primero y el segundo.

La vía de hecho estaría dada si la actuación se hubiera surtido de manera caprichosa, manifiestamente arbitraria y con prescindencia de toda formalidad o fundamento jurídico, en la medida en que se hubiera aducido exclusivamente una normativa a sabiendas de que no se había publicado y que no estaba en vigencia, circunstancia que aquí no aparece demostrada, pues, en primer lugar, como quedó expuesto el trámite del asunto tuvo como fundamentos otros preceptos distintos a los de la Resolución Núm. 059 de 1998, frente a los cuales la solicitud no cumplía algunos de los requisitos que preveían y, en segundo lugar, en la misma resolución se dice que entrara a regir a partir de su publicación, lo cual permite presumir que ésta se hizo pues nada indica que no

fue así, ya que la actora se limitó a afirmar que no se publicó, aunque en los hechos menciona que el Secretario de Prensa le informó que había sido publicada en un boletín de prensa, amén de que aportó una copia simple sin que en ella exista constancia de que se hubiera o no publicado.

El daño lo hace radicar la actora en las cuotas que pagó por un crédito durante el tiempo que estuvo pendiente la matrícula solicitada y el lucro cesante derivado de la no explotación del automotor durante ese periodo, de lo cual baste decir que lo uno ni lo otro se le puede endilgar a la Administración por cuanto el pago de tales cuotas obedeció a una obligación contraída por ella sin intervención alguna del Municipio, y que por lo mismo debía satisfacer con su peculio en cualquier circunstancia relacionada con el automotor objeto de la solicitud, y ese pago no es en modo alguno un perjuicio para ella sino un acrecimiento de su patrimonio en la medida en que le permitió liberarse de una deuda que lo afectaba negativamente. En tanto que el lucro cesante que reclama no tiene fundamento por cuanto al momento en que hizo la solicitud y durante el trámite de la misma no tenía derecho adquirido alguno sobre la matrícula del automotor como vehículo de servicio público, sino apenas una expectativa, pues la actividad a que pretendía dedicarlo es un servicio público reglado que sólo puede prestarse con la previa autorización del Estado, la cual depende del cumplimiento de los requisitos y condiciones que señale la normativa legal y reglamentaria pertinente, y se encuentra sometido al control, inspección y vigilancia del Estado, de suerte que la sola solicitud no genera derecho o facultad para su explotación, sino meras expectativas, en la medida en que la decisión puede ser de conceder o negar dicha autorización.

A lo anterior cabe agregar que la actora no era siquiera propietaria del automotor a la fecha en que presentó la solicitud de matrícula de servicio público del mismo, el 27 de noviembre de 1997, pues según consta en el expediente la factura de compraventa se expidió el 20 de enero de 1998, fecha en la cual se encontraba prohibido autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte en el municipio de Villavicencio en virtud de la Resolución 028 de 1998, de allí que cuando adquirió el automotor no tenía siquiera la posibilidad de acceder a esa autorización, y si lo logró finalmente fue justamente gracias a la resolución demandada, tal como antes ha sido explicado. Por consiguiente no se tiene de donde deducir lucro cesante respecto de dicho automotor.

Al no estar demostrados los extremos de la responsabilidad extracontractual del Estado y de la consecuente reparación directa, obviamente cabría descartar los demás elementos necesarios para que surja esa responsabilidad, en el evento de que esa hubiera sido la acción incoada.

Así las cosas, bajo la perspectiva de cualquiera de las acciones que podrían surgir por circunstancias asociadas a la Resolución 059 de 1998 expedida por la Alcaldía de Villavicencio, los cargos de la demanda carecen de vocación de prosperar, de donde se ha de confirmar la sentencia apelada, pero por razones diferentes a las consignadas en ella...”.

En el caso sub examine, como ya se dijo, la situación sometida a consideración de la Sala es casi idéntica a la que se analizó en la sentencia cuyos apartes quedaron transcritos.

En efecto, el actor incoó demanda frente a la Resolución 059 de 30 de enero de 1998, acto este de carácter general que, en su opinión, fue el causante del daño que reclama, en la medida en que inicialmente se le asignó número de placa a su vehículo, posteriormente se denegó la matrícula – acto este que no fue demandado, debiendo serlo-, y finalmente se le registró dicha matrícula; empero aduce que el daño causado lo generó la demora en adoptar esta última decisión y es por ello que reclama, a título de restablecimiento del derecho, el pago de los perjuicios materiales causados.

En este proceso, como ocurrió en el que dio lugar a la sentencia transcrita, no aparece probado que el acto administrativo de carácter general, como lo es la Resolución 059, fuera el que de manera directa le negara el derecho al demandante y en consecuencia le causara los perjuicios reclamados, pues ni así aparece ni cabe deducirlo de su texto; igualmente, tampoco está acreditado

que por la sola aplicación de esa Resolución se hubiera negado inicialmente la solicitud de matrícula de su automotor.

De modo que en el evento de que se declarara la nulidad de esa Resolución, en la medida en que no crea situación particular, no habría lugar al reconocimiento de perjuicios o restablecimiento del derecho, lo que pone en evidencia que por esa razón, la acción incoada es improcedente.

Al igual que lo que se advirtió en la mencionada sentencia, en este caso según consta en el expediente a folio 40, la factura de compraventa se expidió el 19 de enero de 1998, fecha en la cual se encontraba prohibido autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte en el municipio de Villavicencio en virtud de la Resolución 028 de 1998; es decir, que cuando adquirió el automotor no tenía siquiera la posibilidad de acceder a la autorización de matrícula, y si lo logró finalmente fue gracias a la Resolución 059 demandada, lo que descarta el lucro cesante que reclama respecto de dicho automotor e impide tener por demostrados los extremos de la responsabilidad extracontractual del Estado y la aplicación de la consecuente reparación directa, en el evento de que esa hubiera sido la acción incoada.

Lo precedentemente expuesto conduce a la Sala a confirmar la sentencia apelada.

En mérito de 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

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 29 de mayo de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Ausente con excusa

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN