

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / ERROR JURISDICCIONAL / RETENCIÓN DE VEHÍCULO POR AUTORIDAD / RESTITUCIÓN DE VEHÍCULOS EN AVANZADO ESTADO DE DETERIORO / ENTREGA MATERIAL DEL BIEN

El Código Contencioso Administrativo (norma aplicable al asunto en cuestión), en su artículo 136.8, consagraba un término de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho que daba lugar al daño por el que se demanda la indemnización, para intentar la acción de reparación directa, período que, una vez vencido, impedía solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por configurarse el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción. Conviene precisar que esta Subsección, en ocasiones anteriores, ha indicado que cuando se demanda por la posible existencia de un error jurisdiccional y/o un defectuoso funcionamiento en la administración de justicia, derivados de la retención de muebles e inmuebles, así como por su deterioro, la caducidad se debe contabilizar desde el momento en que realiza su entrega material, dado que sólo hasta ese momento el propietario se podría percatar de los daños que presentan.

NOTA DE RELATORÍA: En relación con el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa en eventos de retención y devolución de vehículos en estado de deterioro, ver sentencia del 27 de enero de 2012, Exp. 22205, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera y sentencia del 26 de abril de 2018, Exp. 45270.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA EN LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE HECHO / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva. A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación. Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

PRUEBA DOCUMENTAL / VALOR PROBATORIO DE LA FOTOGRAFÍA

Las fotografías allegadas no podrán ser valoradas, toda vez que no existe certeza sobre la persona que las realizó, ni sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas y que determinarían su valor probatorio. En estos términos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época en la cual se presentó la demanda y aplicable en virtud de la remisión contenida en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo, las mencionadas fotografías no pueden ser

consideradas como documentos auténticos. La posición de negar mérito probatorio a las fotografías -salvo que exista ratificación por parte de su autor- se encuentra contenida en sentencia de unificación.

NOTA DE RELATORÍA: En relación con la valoración probatoria de las fotografías, ver sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014, Exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 252 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 169

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / CARACTERÍSTICAS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / REQUISITOS DEL DAÑO ANTIJURÍDICO / IMPUTABILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / NEXO DE CAUSALIDAD

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un elemento necesario de la responsabilidad, toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala, “sin daño no hay responsabilidad” y solo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado. (...) El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) Que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo. ii) Que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal. iii) Que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura.

NOTA DE RELATORÍA: En relación con los presupuestos para que se encuentre configurado el daño antijurídico, ver sentencia de 16 de julio de 2015, Exp. 28389, M.P. Hernán Andrade Rincón.

HURTO DE VEHÍCULO / DEVOLUCIÓN DE VEHÍCULO HURTADO / DEVOLUCIÓN DE VEHÍCULO RETENIDO POR AUTORIDAD / VEHÍCULO DE CARGA / INCORPORACIÓN A LA POLICÍA NACIONAL / POLICÍA NACIONAL / POSESIÓN DEL BIEN / FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / DENUNCIA PENAL / RESTITUCIÓN DE VEHÍCULOS EN AVANZADO ESTADO DE DETERIORO / DEBERES DE LA POLICÍA NACIONAL / FUNCIONES DE LA POLICÍA NACIONAL / FALLA EN EL SERVICIO DE LA POLICÍA NACIONAL

[L]a Sala encuentra demostrado que la Policía Nacional le ocasionó un daño al señor (...), porque no le devolvió el vehículo que este reportó como hurtado (...) y que la institución encontró abandonado (...) en un parqueadero (...); por el contrario, lo mantuvo en su posesión desde que lo incorporó al servicio de esa institución, (...) [hasta] cuando lo puso a disposición de la Fiscalía General de la Nación. Lo anterior privó al demandante del uso y del goce de su automotor durante ese período. A lo anterior se le debe sumar que la Policía Nacional conocía cuáles eran las placas que identificaban al vehículo objeto de análisis, y a pesar de ello no demostró que indagó acerca de quién era su propietario en el organismo de tránsito correspondiente. (...) [E]n los sistemas de la Policía Nacional aparecía registrado el hurto del camión desde el mismo día en que se interpuso la denuncia penal. (...) De conformidad con lo expuesto, la Sala confirmará la decisión del a quo en tanto que declaró responsable a la Policía Nacional por incurrir en una falla en el servicio.

VEHÍCULO DE CARGA / VEHÍCULO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE / SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE / PERMISO PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE

Los automotores que prestaran el servicio público de transporte requerían de “una tarjeta o cédula expedida por la autoridad competente”, que certificara su vinculación a una empresa debidamente autorizada. Los vehículos dedicados al servicio público de carga debían cumplir con (...) [unos] requisitos. (...) [L]a prestación del servicio de transporte de carga estaba catalogado como público y que para poder desarrollarse legalmente requería de una autorización especial de las autoridades de tránsito.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 76001-23-31-000-2008-00439-01(46577)

Actor: CARLOS ARTURO CASTIBLANCO GONZÁLEZ

Demandado: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - APELACIÓN DE SENTENCIA

Temas: DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / Responsabilidad del Estado por error jurisdiccional y defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia / En este caso no es posible aplicar esos títulos de imputación, porque la Policía Nacional no tiene la competencia para administrar justicia – PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA / El funcionario judicial, en preponderancia de un juicio libre y autónomo y en virtud del principio iura novit curia, puede encausar el análisis del asunto bajo las premisas del título de imputación que considere pertinente – FALLA EN EL SERVICIO DE LA POLICÍA NACIONAL / La Entidad incorporó en sus inventarios un vehículo de propiedad del demandante sin verificar que era requerido por la Fiscalía General de la Nación, dentro de una investigación penal por el delito de hurto.

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la Policía Nacional contra la sentencia proferida el 19 de junio de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluso con errores):

“1. DECLARAR PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiscalía General de la Nación, propuesta por esta entidad.

“2. DECLARAR a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional administrativa y extracontractualmente responsable por los perjuicios materiales causados al señor Carlos Arturo Castiblanco González, por lo esgrimido en la parte considerativa de esta providencia.

“3. CONDENAR a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a pagar al señor Carlos Arturo Castiblanco González, las siguientes sumas de dinero por los perjuicios sufridos así:

“Por concepto de perjuicios materiales:

“**Daño Emergente:** (...) (\$249.859.62) (...).

“**Lucro Cesante:** (...) (\$104'633.071,49).

“4. NEGAR las demás pretensiones de la demanda (...).”

SÍNTESIS DEL CASO

Se demanda por el error judicial y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en que habrían incurrido la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, dado que al demandante le fue hurtado un vehículo de su propiedad en la ciudad de Bogotá D.C., por lo cual radicó una denuncia penal ante la primera de las citadas instituciones; el 20 de enero de 1996, el vehículo fue hallado abandonado por la Policía Nacional en un parqueadero en la ciudad de Cali y como nadie se acercó a reclamarlo, el 22 de julio de 1996, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 180 de 1995, lo incorporó en sus inventarios; finalmente, el 27 de marzo de 2006, lo puso a disposición de la Fiscalía General de la Nación, entidad que se lo entregó al demandante en mal estado.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 24 de octubre de 2007¹, el señor Carlos Arturo Castiblanco González, a través de apoderado judicial² y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda contra la Nación – Fiscalía General de la Nación y la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, con el fin de que se le indemnizaran los perjuicios causados por el error judicial y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en que habrían incurrido “*con ocasión de la investigación*”

¹ Folios 81 y 82 del cuaderno 1.

² De conformidad con el poder obrante en el folio 1 del cuaderno 1.

No. 244967 por el hurto del vehículo de su propiedad, por haberse omitido la inscripción del hurto del mismo y su entrega en forma inmediata a su propietario”.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó que se condenara a las entidades accionadas a pagarle a él “y a cada uno de los afectados”, sus hijos y cónyuge, 100 SMLMV por concepto de daño moral, así como 100 SMLMV por concepto de alteración en las condiciones de existencia.

Asimismo, 3'000.000 por “*la mercancía hurtada*” y 7'000.000 por concepto de daño emergente, equivalentes al valor comercial del vehículo hurtado.

En último lugar, solicitó el pago de \$800'000.000, por concepto de lucro cesante, y para resarcir “*la pérdida de la actividad que significaba su empleo*”.

1.1. Hechos

El señor Carlos Arturo Castiblanco González se encontraba casado con la señora María del Carmen González Pamplona, era padre de 7 hijos y respondía económicamente por todos ellos.

El señor Castiblanco González se desempeñaba como conductor de su camión identificado con las placas EKB 910, avaluado en 7'000.000, en el cual transportó diversas mercancías y semovientes desde 1978 a 1995, que le reportaban ingresos mensuales aproximados de \$5'625.000.

El 23 de octubre de 1995 le hurtaron su camión, con lo cual perdió su trabajo y actividad económica, así como su fuente de ingresos y la de su familia.

En la fecha indicada, el demandante radicó una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, la que avocó el conocimiento el 21 de noviembre de 1995 y ordenó, entre otras cosas, que la Secretaría de Tránsito se abstuviera de inscribir cualquier operación comercial con el camión.

El 7 de mayo de 1997, la Fiscalía General de la Nación ordenó la suspensión de la investigación previa.

El 18 de abril de 2006, la Policía Metropolitana de Cali le informó a la Fiscalía General de la Nación que el 20 de enero de 1996 recuperó el automotor hurtado, el cual había incorporado, mediante una resolución, para su servicio.

El 24 de julio de 2007, la Policía Metropolitana de Cali le entregó el vehículo al apoderado judicial del señor Castiblanco González en un estado no útil, porque no funcionaba y no le podía reportar ningún beneficio.

La Fiscalía General de la Nación incurrió en un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, porque omitió oficiar, de manera inmediata, a las autoridades de tránsito informándoles que el vehículo del señor Castiblanco González había sido hurtado; el demandante aclaró que el ente investigador remitió el oficio respectivo hasta el 16 de mayo de 1996, casi siete meses después de la ocurrencia del hecho punible.

La anterior situación impidió que el automotor le fuese entregado al demandante una vez lo recuperó la Policía Nacional; asimismo, esa omisión conllevó a que el señor Castiblanco González “*no tuviera trabajo*”, porque se vio privado de la propiedad de su camión durante 12 años.

La Fiscalía General de la Nación cometió un error jurisdiccional, puesto que, a través de la providencia del 7 de mayo de 1998, ordenó la suspensión de la investigación, porque consideró que no le era posible individualizar a los responsables del punible, con lo cual dejó de lado la posibilidad de recuperar el camión del demandante.

La Policía Nacional cometió un error jurisdiccional con la expedición de la Resolución No 183 del 22 de junio de 1996, por medio de la cual incorporó el automotor del señor Castiblanco González para su servicio, con el argumento de que este no había sido reclamado por su propietario y no se encontraba vinculado a un proceso penal, lo cual no era cierto, dado que en el certificado de tradición aparecía inscrita desde el 15 de mayo de 1996 la anotación que ordenó la Fiscalía General de la Nación para que no se registrara ninguna transacción comercial.

La Policía Nacional no contactó al demandante, en su condición de propietario del automotor, para corroborar las afirmaciones que le sirvieron de fundamento para incorporar el vehículo a su servicio, por lo que no obró “*con la debida diligencia*”³.

2. Trámite de primera instancia

2.1. Admisión de la demanda y notificación

La demanda se asignó por reparto al Juzgado 35 Administrativo de Bogotá D.C., el que, mediante providencia del 12 de febrero de 2008, la remitió por

³ Folios 69 a 81 del cuaderno 1.

competencia territorial a la ciudad de Cali; el proceso le correspondió al Juzgado 1 Administrativo de esa ciudad, que, igualmente, a través de providencia del 6 de mayo de 2008, la envió por competencia en razón de la cuantía al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Esta Corporación admitió el libelo introductorio mediante auto del 17 de abril de 2009, decisión que se les notificó en debida forma a las entidades demandadas y al Ministerio Público⁴.

2.2. Contestación de la demanda

2.2.1. La Fiscalía General de la Nación se opuso a las pretensiones de la demanda e indicó que en este caso se encontraba configurada su falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto nunca tuvo la tenencia o administración del automotor objeto del debate.

Aclaró que las pruebas aportadas al proceso no permitían establecer que las actuaciones que desplegó fueran irregulares, deficientes o negligentes; del mismo modo, que hubiere causado los daños reclamados en la demanda.

Indicó que actuó en cumplimiento del artículo 250 de la Constitución Política, que le otorgó la competencia para investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces competentes⁵.

2.2.2. La Policía Nacional explicó que el 20 de enero de 1996 encontró abandonado el camión en un parqueadero y que este no era requerido por ninguna autoridad y tampoco fue reclamado por su propietario, de tal manera que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 180 de 1995, y a través de la Resolución No 183 del 22 de julio de 1996, lo incorporó para su servicio.

Explicó que, si bien la Fiscalía General de la Nación le remitió un oficio el 15 de mayo de 1996 a la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá informándole del hurto, lo cierto fue que ni esa institución ni el demandante radicaron dicho reporte ante la Policía Nacional, con la finalidad de que iniciara su búsqueda en todo el país.

Ante ese descuido del demandante, en este caso se configuró la causal eximente de responsabilidad denominada culpa exclusiva de la víctima.

⁴ Folios 84 a 85, 89 a 90, 92 a 93, 93 vuelto y 96 a 97 del cuaderno 1.

⁵ Folios 99 a 107 del cuaderno 1.

Recalcó que, para el momento en que incorporó el vehículo para su servicio, en sus bases de datos no aparecía registrado que era solicitado por alguna autoridad judicial.

Finalmente, manifestó que también se configuró la causal eximente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero, en tanto que la Fiscalía General de la Nación “*no envió aviso y copia de la denuncia a la Policía Nacional del hurto de ese automotor*”⁶.

2.3. Etapa probatoria y alegatos de conclusión

A través de providencia del 15 de enero de 2010⁷, el Tribunal *a quo* decretó las pruebas solicitadas y, una vez vencido el período probatorio, por auto del 10 de febrero de 2012⁸ corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

El demandante y la Fiscalía General de la Nación reiteraron los argumentos de la demanda y su contestación, respectivamente⁹.

La Policía Nacional insistió en la existencia de las causales eximentes de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima y hecho de un tercero; además, agregó que la parte actora reclamó por la existencia de unas fallas en la administración de justicia, competencia que, según el artículo 218 de la Constitución Política, no tenía asignada¹⁰.

El Ministerio Público guardó silencio.

II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En sentencia del 19 de junio de 2012¹¹, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a las pretensiones de la demanda en los términos señalados al inicio de esta providencia.

Sobre el particular explicó que a la Fiscalía General de la Nación no le asistía responsabilidad, porque, una vez que recibió la denuncia penal, procedió a oficiar a las entidades pertinentes, Sijin, Dijin y Secretaría de Tránsito, para informar

⁶ Folios 112 a 115 del cuaderno 1.

⁷ Folios 128 y 129 del cuaderno 1.

⁸ Folio 177 del cuaderno 1.

⁹ Folios 178 a 182 y 217 a 221 del cuaderno 1.

¹⁰ Folios 193 a 205 del cuaderno 1.

¹¹ Folios 241 a 269 y 408 a 437 del cuaderno de segunda instancia.

sobre el hurto del vehículo, por lo anterior declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que esta propuso.

Al analizar la responsabilidad de la Policía Nacional aplicó el principio *iura novit curia*, porque el título de imputación no podía ser el del error jurisdiccional ni el del defectuoso funcionamiento de la administración de la justicia, sino el de la falla del servicio por la omisión, retardo y negligencia en que esta incurrió.

Afirmó que la Policía Nacional cometió una falla en el servicio, dado que no constató que el automotor era requerido por una autoridad judicial por el punible de hurto, cuyas anotaciones aparecían registradas en la Sijin, Dijin y en la Secretaría de Tránsito y solamente diez años después lo dejó a disposición de la Fiscalía General de la Nación.

Indicó que el daño antijurídico se circunscribía al deterioro que presentaba el automotor por diez años de uso inadecuado, puesto que este le fue devuelto a su propietario en un estado de pérdida total; del mismo modo, a los ingresos que el demandante dejó de percibir "*por concepto de trabajo del vehículo*".

Sostuvo que para la liquidación de los perjuicios no tendría en cuenta como constancias laborales las cuatro declaraciones que se aportaron con la demanda, porque no fueron ratificadas dentro del *sub lite*.

Señaló que no accedería al pago de los 3'000.000 que se reclamaron por la pérdida de la mercancía, dado que ese menoscabo no lo ocasionó la Policía Nacional sino un tercero; igualmente, no accedió al pago de perjuicios morales porque estos no se probaron.

Condenó a la Policía Nacional al pago del valor del automotor de propiedad de la parte actora, para lo cual tuvo en cuenta la suma de \$80.000, que correspondían al avalúo que realizó la Policía Nacional en el momento de su incautación y dado que el demandante no allegó "*otra prueba técnica que estimara el precio del vehículo*". Esa suma actualizada arrojó un total de \$249.859.62.

También dispuso que la Policía Nacional debía pagarle al demandante, por el lucro cesante que se reclamó en la demanda, la suma de \$104'633.071.49, equivalentes al período que la Policía Nacional tuvo en su poder el automotor - 132.06 meses-, cuya liquidación realizó con 1 SMLMV de 2012, fecha de la sentencia, por ser más favorable al señor Castiblanco González.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

1. Recurso de la Policía Nacional

Manifestó que en este caso se encontraba demostrada la causal eximente de responsabilidad de la culpa exclusiva de la víctima, porque el demandante no acudió a la Policía Nacional a radicar la denuncia por hurto, con la finalidad de que la entidad tuviese conocimiento de este hecho y lo registrara en sus bases de datos.

Agregó que también se configuró el hecho de un tercero, dado que la Fiscalía General de la Nación no le envió un aviso o la copia de la denuncia penal que se radicó por el hurto del vehículo.

Aclaró que encontró el automotor abandonado en un parqueadero en la ciudad de Cali, *“sin que fuera requerido por una autoridad o reclamado por su propietario en el término de 6 meses”*, por lo cual lo incorporó, mediante la Resolución No 183 del 22 de julio de 1996, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 180 de 1996, para su servicio; *“hasta el 18 de abril de 2006, fecha en la cual fue requerido por parte de la (...) Fiscalía General de la Nación”*.

Sostuvo que, de conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política, no tenía la competencia para administrar justicia, por lo cual no se le podía endilgar responsabilidad alguna por la ocurrencia de una *“falla en la administración de justicia”*, tal y como se solicitó en la demanda.

Indicó que no compartía las afirmaciones del demandante, en cuanto manifestó que la Policía Nacional era responsable porque, al incorporar el vehículo para su servicio, no solicitó el certificado de tradición del automotor, dado que en ese documento no estaba probada cuál fue la fecha exacta de inscripción de la anotación sobre la existencia del proceso judicial, *“solo se deja constancia de la fecha del oficio 6.655 del 15 de mayo de 1996, más no se expresa el día de la inscripción”*.

Señaló que el Inspector de Tránsito de Zipaquirá expidió el Oficio número 5-116-635-06 del 5 de junio de 1996, en el que hizo saber que el vehículo no tenía registrado ningún pendiente u observación, con lo cual se demostraba que (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“[N]o es cierto que el registro del Oficio Nro 6.655 de fecha 15 de mayo de 1996 se haya hecho en el certificado de tradición el mismo día en que se expidió el documento por parte de la Fiscalía General de la Nación”.

Insistió en que sus actuaciones fueron de buena fe y que se ajustaron al ordenamiento jurídico, porque cuando incorporó el automotor para su servicio no le figuraban pendientes judiciales, ni ninguna autoridad lo requería y tampoco se había reclamado por su propietario.

Advirtió que los perjuicios reclamados a título de daño emergente y de lucro cesante no se demostraron; aclaró, respecto del lucro cesante, que el vehículo objeto de la demanda era de servicio particular, situación que no le permitía desarrollar la actividad económica aducida por el demandante, pues para ello era necesario que fuera de servicio público y que contara con la tarjeta de operaciones regulada por el Código Nacional de Tránsito Terrestre, lo que no se demostró en el proceso.

En vista de lo anterior, solicitó que se revoque la sentencia objeto del recurso de apelación y que se nieguen las pretensiones de la demanda¹².

2. Trámite de segunda instancia

El 26 de abril de 2013 se admitió el recurso de apelación¹³, el 16 de agosto de ese mismo año se corrió traslado para alegar de conclusión¹⁴.

La parte demandante manifestó que en el proceso se encontraba demostrada la responsabilidad de la Policía Nacional y frente a los perjuicios solicitó que se tuviera en cuenta (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“[Q]ue la Policía Nacional hizo uso del rodante durante toda la vida útil del vehículo, lo que perjudicó ostensiblemente a mi prohijado puesto que nunca más pudo laborar con su rodante, e independientemente que este estuviera o no vinculado a una empresa, con conocer las características del vehículo se sabe y concluye que es un vehículo para trabajar, y así esta entendido, pues no resulta razonable comprar un camión para utilizarlo en destinación diferente que no sea el de percibir recursos para la sostenibilidad del dueño y su familia (...)”¹⁵.

La Policía Nacional ratificó los argumentos del recurso de apelación¹⁶, mientras que la Fiscalía General de la Nación solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, en cuanto declaró probada su falta de legitimación en la causa por pasiva¹⁷. El Ministerio Público guardó silencio.

Por auto del 13 de febrero de 2019¹⁸, la magistrada conductora del proceso requirió al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para que remitiera una copia auténtica, íntegra y legible de la sentencia de primera instancia del 19 de junio de

¹² Folios 279 a 295 del cuaderno de segunda instancia.

¹³ Folios 320 a 324 del cuaderno de segunda instancia.

¹⁴ Folios 347 y 348 del cuaderno de segunda instancia.

¹⁵ Folios 349 a 353 del cuaderno de segunda instancia.

¹⁶ Folios 354 a 359 del cuaderno de segunda instancia.

¹⁷ Folios 367 a 370 del cuaderno de segunda instancia.

¹⁸ Folio 404 del cuaderno de segunda instancia.

2012, dado que dicha providencia se encontraba incompleta; del mismo modo, le ordenó a la Secretaría de la Sección que procediera a revisar la foliatura del expediente¹⁹.

Los documentos solicitados se allegaron el 6 de mayo de 2019 y la Secretaría de la Sección informó que no encontró errores en la foliatura²⁰.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el asunto.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala

A la Sala, en virtud de lo normado por el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el reglamento interno de la Corporación²¹, se le asignó el conocimiento en segunda instancia, sin consideración a la cuantía, de los procesos de reparación directa promovidos en vigencia del Decreto 1 de 1984, cuya causa *petendi* sea: i) el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia; ii) el error judicial o iii) la privación injusta de la libertad²².

2. Oportunidad de la acción

El Código Contencioso Administrativo (norma aplicable al asunto en cuestión), en su artículo 136.8²³, consagraba un término de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho que daba lugar al daño por el que se demanda la indemnización, para intentar la acción de reparación directa, período que, una vez vencido, impedía solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por configurarse el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción.

¹⁹ Porque, según la numeración que el *a quo* realizó en la parte inferior de cada página, esta pasaba del folio 24 al 26; de esta manera, faltaba la página 25, en la que se trató sobre la liquidación del daño emergente.

²⁰ Folios 407 a 438 del cuaderno de segunda instancia.

²¹ Acuerdo 58 de 1999, dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado y modificado por los siguientes Acuerdos: i) 45 del 2000; ii) 35 de 2001; iii) 55 de 2003; iv) 117 de 2010; v) 140 de 2010; vi) 15 de 2011; vii) 148 de 2014; viii) 110 de 2015; ix) 306 de 2015 y x) 269 A de 2017.

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 9 de septiembre de 2008, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²³ "Artículo 136. Caducidad de las acciones.

(...) 8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. (...)"

Conviene precisar que esta Subsección, en ocasiones anteriores, ha indicado que cuando se demanda por la posible existencia de un error jurisdiccional y/o un defectuoso funcionamiento en la administración de justicia, derivados de la retención de muebles e inmuebles, así como por su deterioro, la caducidad se debe contabilizar desde el momento en que realiza su entrega material, dado que sólo hasta ese momento el propietario se podría percatar de los daños que presentan²⁴.

En este asunto, se demandó a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, porque, al parecer, incurrieron en diversas acciones y omisiones que conllevaron a que el demandante se viera privado del uso y del goce del vehículo que le fue hurtado, así como por su deterioro, pues le fue devuelto en un estado de pérdida total.

La Sala encuentra demostrado que el automotor le fue devuelto al señor Castiblanco González el 24 de julio de 2007²⁵, por lo que el plazo máximo para radicar la demanda feneció el 25 de julio de 2009 y, como esta se allegó el 24 de octubre de 2007, fue oportuna.

3. Legitimación en la causa

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Así, tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

²⁴ Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de enero de 2012, exp. 22205, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, reiterada por la Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 21 de enero de 2015, expediente 73001-23-33-000-2013-00651-01(51643). Consultar, además: Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de abril de 2018, expediente No 45.270.

²⁵ Folio 3 del cuaderno 1.

3.1. Legitimación en la causa del demandante

Carlos Arturo Castiblanco González es el demandante en este asunto, en cuanto promovió el proceso de la referencia, de ahí que se encuentre probada su legitimación en la causa de hecho.

Respecto de la legitimación material, encuentra la Sala que, de conformidad con el material probatorio que reposa en el expediente, está demostrado que el mencionado ciudadano fue el denunciante dentro de la investigación penal en la cual, al parecer, se incurrió en el supuesto error judicial y en el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia; además, era el propietario²⁶ del vehículo que la Policía Nacional no le habría devuelto oportunamente, de suerte que le asiste legitimación en la causa para acudir ante esta jurisdicción, en este caso, como víctima directa del hipotético daño antijurídico alegado en la demanda.

3.2. Legitimación de las demandadas

En el caso bajo estudio, las omisiones invocadas a título de causa *petendi* en el escrito inicial permiten concluir que la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional se encuentran legitimadas en la causa por pasiva de hecho, pues es a dichas entidades a las que se les imputa el daño objeto de la controversia.

En relación con su legitimación material, se aclara que esta, por determinar el sentido de la sentencia *-denegatoria o condenatoria-*, no se analizará *ab initio*, sino al adelantar el estudio que permita definir si existió o no una participación efectiva de esas entidades en la producción del daño antijurídico alegado por la parte actora.

4. El objeto del recurso de apelación

En suma, la Policía Nacional manifestó que no se encuentra demostrada su responsabilidad dentro de los hechos objeto de la demanda y que los perjuicios materiales, en las modalidades de daño emergente y de lucro cesante, tampoco están probados, por lo cual se debe revocar la sentencia objeto del recurso de apelación y, en su lugar, negar las súplicas de la demanda.

²⁶ En la licencia de tránsito y en el certificado de tradición del vehículo de placas EKB 910 aparece registrado que su propietario es el señor Carlos Arturo Castiblanco González (fl. 1, 54 y 55 del cuaderno 1).

5. Estudio de los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación formulado por la Policía Nacional

La Sala procederá, en primer lugar, a relacionar, en cuanto importa para resolver el recurso de apelación, los hechos que se encuentran probados dentro del plenario, así:

5.1. Hechos probados

En relación con la denuncia que el demandante radicó

— El 24 de octubre de 1995, el señor Carlos Arturo Castiblanco González compareció ante la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. “*Sijin Policía Judicial*”, con la finalidad de instaurar una denuncia penal por el hurto de su vehículo tipo camión, marca Ford 600, modelo 1954, placas EKB 910. Según la licencia de tránsito, dicho automotor era de servicio particular, su chasis tenía el número F60V4E38940 y el motor no tenía referencia registrada²⁷.

El demandante afirmó que el robó sucedió cuando transitaba por las calles de Bogotá D.C. y que junto con el camión le hurtaron la carga que transportaba.

— El 21 de noviembre de 1995, la Fiscalía 121 Seccional de Bogotá D.C. ordenó: i) escuchar la ampliación de la denuncia del señor Castiblanco González; ii) oficiar al DAS y a la Sijin con la finalidad de que colaboraran con la recuperación del automotor hurtado; iii) oficiar al organismo de tránsito correspondiente, a fin de que se abstuvieran de autorizar cualquier tipo de transacción comercial con el citado camión²⁸.

— El 17 de mayo de 1996, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá recibió el oficio número 6655 del 15 de ese mismo mes y año, mediante el cual la Fiscalía General de la Nación le solicitó que se abstuviera de registrar el traspaso del camión en análisis y que debía anotar “*pendiente vehículo hurtado*”²⁹.

— A través del Oficio número 5-116-635-96 radicado el 18 de junio de 1996, la Secretaría indicada le informó a la Fiscalía General de la Nación que respecto de ese automotor no aparecían pendientes, prendas ni observaciones³⁰.

²⁷ Folios 1 y 34 del cuaderno 5.

²⁸ Folio 2 del cuaderno 5.

²⁹ Folio 18 del cuaderno 5.

³⁰ Folio 11 del cuaderno 5.

— El 11 de septiembre de 1996, la Fiscalía General de la Nación recibió la ampliación de la denuncia del señor Castiblanco González y le solicitó al Inspector de Tránsito y Transportes de Zipaquirá que le remitiera una copia auténtica del historial del vehículo de placas EKB 910³¹.

— La Fiscalía General de la Nación, mediante proveído del 7 de mayo de 1998, sostuvo que habían transcurrido 180 días sin que hubiese podido individualizar a los responsables del punible, por lo cual, en los términos del artículo 326 del Código de Procedimiento Penal, suspendería la investigación³².

— La Policía Metropolitana de Cali, mediante el Oficio 0168, que radicó el 18 de abril de 2006 ante la Fiscalía General de la Nación, manifestó que le dejaba a su disposición el camión del demandante, *“que forma parte de la investigación por el delito de hurto”*³³.

— El 28 de marzo de 2007, la Fiscalía General de la Nación ordenó que el camión se le entregara al hoy demandante, por ser su propietario³⁴. La entrega se materializó el 24 de julio de ese mismo año³⁵.

En el acta que se elaboró se dejó constancia de que el vehículo tenía el número de chasis F60V4E38940 y que no tenía el número de su motor; igualmente, que se entregaba en mal estado.

La actuación que la Policía Nacional adelantó

— A través de un oficio del 20 de enero de 1996, el Jefe del Grupo Contra Atracos de la Policía Metropolitana de Cali dejó a disposición del Jefe del Grupo de Automotores de esa misma entidad el camión identificado con placas EKB 910, que se encontraba sin números de chasis y de motor, y el cual *“fue recuperado abandonado en la calle 28 25 T 38 parqueadero oriente, se dialogó con el administrador (...) y nos manifestó que lo habían dejado botado y hasta la fecha no se había hecho presente persona alguna a reclamarlo”*³⁶.

³¹ Folios 7 a 10 del cuaderno 5.

³² Folio 13 del cuaderno 5.

³³ Folio 14 del cuaderno 5.

³⁴ Folio 43 del cuaderno 5

³⁵ Folio 3 del cuaderno 1.

³⁶ Folio 15 del cuaderno 5.

— El 23 de enero de ese mismo año, el Jefe del Grupo de Automotores de la Policía Metropolitana de Cali elaboró el informe policivo número 1206 sobre la revisión técnica que le practicó al vehículo identificado con las placas número EKB 910 e indicó que este no poseía números de chasis ni de motor y que existía un *“INFORME KARDEX NACIONAL DE VEHÍCULOS HURTADOS”*; debajo de la anotación anterior se encuentra plasmada la fecha 22 de mayo de 1996³⁷.

— El 22 de julio de 1996, la Policía Metropolitana de Cali, a través de la Resolución número 183, incorporó el vehículo del demandante *“al servicio de la Policía Nacional”* y ordenó que una copia de ese acto administrativo *“se insertará en el expediente del vehículo relacionado en la carpeta de registro”*.

En la parte motiva de esa decisión se sostuvo que la Ley 180 de 1995, artículo 6, determinó que los bienes incautados por la Policía Nacional que no fueran reclamados por sus propietarios en un lapso 6 meses quedarían al servicio de la institución en calidad de posesión.

Indicó que a la fecha de esa resolución el vehículo del demandante no había sido reclamado y no estaba vinculado a un proceso penal³⁸.

En este mismo día, el Coordinador del Grupo de Transportes de la Policía Metropolitana de Cali elaboró la ficha técnica del automotor e indicó que su avalúo era de \$80.000³⁹.

— El 4 de noviembre de 2005, el Jefe del Grupo Automotores de la Policía Metropolitana de Cali elaboró el informe policivo número 24411 sobre la revisión técnica que le practicó al vehículo identificado con las placas número EKB 910 e informó que este no tenía número de motor pero sí del chasis, F60V4E38940; asimismo, que respecto de ese camión existía: *“INFORME KARDEX DE VEHÍCULOS HURTADOS: CONSULTADO EL SISTEMA OPERATIVO DE LA POLICÍA NACIONAL NO REGISTRA DATOS EN LA PANTALLA”*⁴⁰.

— El 19 de abril y el 25 de septiembre de 2007, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá certificó que el vehículo del demandante se encontraba fuera del comercio por un proceso que adelantaba la Fiscalía General de la Nación, que debía abstenerse de realizar cualquier trámite y que la medida se registró con el oficio número 6655 del 15 de mayo de 1996⁴¹.

³⁷ Folio 16 del cuaderno 5.

³⁸ Folios 20 y 21 del cuaderno 5.

³⁹ Folio 26 del cuaderno 5.

⁴⁰ Folio 17 del cuaderno 5.

⁴¹ Folios 1 del cuaderno 1 y 39 del cuaderno 5.

— El 10 de marzo de 2010, la Policía Metropolitana de Cali, mediante el oficio número 121/SIJIN-ASJUR-29, certificó que **el 24 de octubre de 1995** recibió un oficio de la Fiscalía General de la Nación en el que se le hizo saber del hurto del vehículo⁴².

— El 20 de mayo de 2011, la Policía Metropolitana de Bogotá, a través del oficio COCOR SIJIN 29.65, certificó que respecto del vehículo del demandante “[a] la fecha le figura un pendiente en el KARDEX de la DIJIN por hurto según denuncia No 6008, **adiado 24/10/1995**, sin más datos”⁴³.

Las fotografías que se aportaron con la demanda

La parte actora radicó con la demanda seis fotografías a fin de demostrar el estado en que le fue entregado el vehículo⁴⁴.

Las fotografías allegadas no podrán ser valoradas, toda vez que no existe certeza sobre la persona que las realizó, ni sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que fueron tomadas y que determinarían su valor probatorio. En estos términos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época en la cual se presentó la demanda y aplicable en virtud de la remisión contenida en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo, las mencionadas fotografías no pueden ser consideradas como documentos auténticos.

La posición de negar mérito probatorio a las fotografías –*salvo que exista ratificación por parte de su autor*– se encuentra contenida en sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del 28 de agosto de 2014⁴⁵, por lo que constituye precedente horizontal vinculante⁴⁶.

5.2. Solución al caso concreto

5.2.1. El daño antijurídico

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un elemento necesario de la responsabilidad, toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala, “*sin daño no hay responsabilidad*” y solo

⁴² Folio 4 del cuaderno 4.

⁴³ Folio 14 del cuaderno 2.

⁴⁴ Folios 4 a 6 y 79 del cuaderno 1.

⁴⁵ Expediente 28.832, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁴⁶ Sobre el particular se puede consultar la sentencia del 14 de septiembre de 2017, Sección Tercera, Subsección A, expediente 25000-23-26-000-2003-02367-01(38515).

ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado. En este sentido la Sala ha discurrido así:

“[P]orque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.

“La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión”⁴⁷.

En época más reciente, sobre el mismo aspecto se señaló:

“Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, es la existencia del daño, puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.

“En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que ‘es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...’ y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado”⁴⁸.

El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, esta Sección del Consejo de Estado⁴⁹ ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama:

i) Que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo.

ii) Que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y del 6 de junio de 2012, exp. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, entre otras.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, exp. 28.389, M.P. Hernán Andrade Rincón. La Subsección, de forma pacífica, ha reiterado el criterio antes expuesto. Al respecto se pueden consultar las siguientes decisiones: i) radicado No 38.824 del 10 de noviembre de 2017; ii) radicado No 50.451 del 10 de noviembre de 2017; iii) radicado No 42.121 del 23 de octubre de 2017; iv) radicado No 44.260 del 14 de septiembre de 2017; v) radicado No 43.447 del 19 de julio de 2017; vi) radicado No 39.321 del 26 de abril de 2017, entre otras.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente No. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente No 32.985B, entre otras.

iii) Que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura.

En este caso, la Sala encuentra demostrado que la Policía Nacional le ocasionó un daño al señor Carlos Arturo Castiblanco González, porque no le devolvió el vehículo que este reportó como hurtado el 24 de octubre de 1995 y que la institución encontró abandonado el 20 de enero de 1996 en un parqueadero de la ciudad de Cali; por el contrario, lo mantuvo en su posesión desde que lo incorporó al servicio de esa institución, el 22 de julio de 1996, al 18 de abril de 2006, cuando lo puso a disposición de la Fiscalía General de la Nación.

Lo anterior privó al demandante del uso y del goce de su automotor durante ese período.

Se debe precisar que ese daño tiene la connotación de antijurídico, imputable a la Policía Nacional, como se pasará a explicar.

5.2.2. La imputación

La Subsección advierte que comparte la decisión del Tribunal de primera instancia, porque aplicó el principio *iura novit curia*⁵⁰ a fin de determinar que este caso, frente a la Policía Nacional, debía analizarse a la luz de la falla del servicio y no bajo las imputaciones de responsabilidad que se realizaron en la demanda, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y error jurisdiccional.

Lo anterior obedece a que la entidad referida no tenía la competencia de administrar justicia en los términos del artículo 116⁵¹ de la Constitución Política, por ende, no le eran aplicables los títulos de imputación que expuso la parte actora, consagrados en la Ley 270 de 1996, artículo 65⁵².

En ese contexto, el análisis del proceso se realizará a la luz de la falla del servicio.

⁵⁰ La Subsección, en sentencia del 14 de junio de 2019, expediente número 25000-23-26-000-2011-00089-01 (46800). M.P. María Adriana Marín, sostuvo: “[e]l funcionario judicial, en preponderancia de un juicio libre y autónomo y en virtud del principio *iura novit curia*, puede encausar el análisis del asunto bajo las premisas del título de imputación que considere pertinente, de acuerdo con el caso concreto y deberá manifestar de forma razonada los fundamentos que le sirven de base para ello”.

⁵¹ “ARTÍCULO 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar”.

⁵² “ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

“En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”.

En el asunto bajo estudio, la parte demandante indicó que la Policía Nacional debía responder por los daños que se le ocasionaron dado que: i) en el certificado de tradición del vehículo hurtado aparecía inscrita desde el 15 de mayo de 1996 la anotación que ordenó la Fiscalía General de la Nación para que no se registrara ninguna transacción comercial respecto del camión; ii) no contactó al demandante para corroborar el estado judicial del automotor, por lo que no obró “*con la debida diligencia*”.

La primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda, porque encontró probado que la Policía Nacional no verificó que el camión era requerido por la Fiscalía General de la Nación por el punible de hurto, cuyas anotaciones aparecían registradas en la Sijin, Dijin y en la Secretaría de Tránsito de Zipaquirá.

La entidad apelante, en su recurso, manifestó que al momento de la incorporación del vehículo para su servicio no conoció de esos requerimientos y que no tenía cómo saberlo, porque la Fiscalía General de la Nación y el demandante no le allegaron la denuncia penal para registrarla en sus sistemas; asimismo, que no se conocía la fecha en la cual el Organismo de Tránsito registró el requerimiento del ente acusador.

Como ya se advirtió en los hechos probados, el 20 de enero de 1996 la Policía Nacional encontró abandonado el vehículo del demandante en un parqueadero de la ciudad de Cali; como nadie lo reclamó “*y no estaba vinculado a un proceso penal*”, en los términos del artículo 6 de la Ley 180 de 1995 y a través de la Resolución No 183 del 22 de julio de 1996, lo incorporó para su servicio.

Disponía esa normativa:

*“ARTÍCULO 6o. Los bienes muebles incautados por la Policía Nacional, con excepción de armas de fuego, o de instrumentos de un hecho punible o que provengan de su ejecución, que en el término de seis (6) meses, **no fueren reclamados por sus propietarios, quedarán al servicio de la Institución en calidad de posesión. Transcurrido un (1) año en tal condición, pasarán a pertenecer a la Policía Nacional y se incorporarán a los inventarios correspondientes**” (se destaca).*

Se debe resaltar que en el proceso reposan varias pruebas documentales que demuestran que la Policía Nacional, antes de la expedición del mentado acto administrativo, conoció del hurto del rodante del señor Carlos Arturo Castiblanco González, porque esa anotación estaba registrada en sus sistemas, por lo que faltó a la verdad al afirmar que no estaba vinculado a un proceso penal.

En efecto, el demandante interpuso la denuncia penal por el hurto de su automotor el 24 de octubre de 1995 **ante la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. “Sijin Policía Judicial”**, situación que permite establecer que no es cierto que esa institución no conoció de la existencia de esa actuación y además, de entrada descarta la configuración de las causales eximentes de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima y hecho de un tercero.

Para corroborar lo anterior, basta con acudir a las certificaciones que emitieron las Policías Metropolitanas de Cali y de Bogotá D.C. el 10 de marzo de 2010 y el 20 de mayo de 2011, respectivamente, y en las que dieron a conocer de forma clara y precisa que en sus sistemas se encontraba reportado **el hurto descrito desde el 24 de octubre de 1995**.

Sumado a ello, se tiene que la Policía Metropolitana de Cali certificó por escrito en el informe policivo número 1206 del 23 de enero de 1996, que contiene una anotación posterior del 22 de mayo de ese mismo año, que respecto del rodante del señor Castiblanco González existía un *“INFORME KARDEX NACIONAL DE VEHÍCULOS HURTADOS”*.

Vistas así las cosas, la entidad apelante debió indagar con la autoridad que requería el vehículo y ponerlo a su disposición, lo que no hizo.

A lo anterior se le debe sumar que la Policía Nacional conocía cuáles eran las placas que identificaban al vehículo objeto de análisis, y a pesar de ello no demostró que indagó acerca de quién era su propietario en el organismo de tránsito correspondiente.

Además, en la Resolución número 183 del 22 de julio de 1996 se manifestó que debía insertarse una copia de ese acto administrativo *“en el expediente del vehículo relacionado en la carpeta de registro”*, lo cual no se realizó, según se desprende de los certificados de tradición y libertad del automotor que obran en el proceso y que la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá emitió el 19 de abril y el 25 de septiembre de 2007.

En el proceso se acreditó que el **17 de mayo de 1996**, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá recibió el oficio número 6655 del 15 de ese mismo mes y año, mediante el cual la Fiscalía General de la Nación le solicitó que se abstuviera de registrar el traspaso del camión y que debía anotar *“pendiente vehículo hurtado”*; asimismo, que ese Organismo de Tránsito, en una fecha posterior, **el 5**

de junio de 1996, le hizo saber a la Fiscalía General de la Nación que no había registrado esas anotaciones.

Igualmente, la Secretaría de Tránsito de Zipaquirá certificó el 19 de abril y el 25 de septiembre de 2007 que el vehículo del demandante se encontraba fuera del comercio por un proceso que adelantaba la Fiscalía General de la Nación, que debía abstenerse de realizar cualquier trámite y que la medida se registró con el Oficio número 6655 del **15 de mayo de 1996**, lo cual, según lo indicado en el párrafo anterior, genera serias dudas.

Como consecuencia no existe certeza de la fecha en la que el Organismo de Tránsito registró la orden de la Fiscalía General de la Nación.

Esa circunstancia no exonera de responsabilidad a la Policía Nacional, puesto que esta última entidad no demostró que, antes de incorporar el vehículo para su servicio, ofició a la mencionada Secretaría para que le certificara las anotaciones que tenía registradas sobre el rodante del señor Castiblanco González, como para entender, por ejemplo, que el Organismo de Tránsito hizo incurrir a la entidad apelante en un error al negarle la existencia de los requerimientos.

De otra parte, en tanto que, como ya se explicó, en los sistemas de la Policía Nacional aparecía registrado el hurto del camión desde el mismo día en que se interpuso la denuncia penal, el 24 de octubre de 1995.

En suma, el hecho de que, en el proceso no esté demostrada la fecha en la que la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá registró la anotación que le ordenó la Fiscalía General de la Nación, no opaca ni le resta crédito a que la Policía Nacional conocía desde el 24 de octubre de 1995 del hurto del vehículo y del requerimiento de la Fiscalía General de la Nación.

En el proceso está demostrado que el demandante supo de la recuperación de su vehículo hasta el 28 de marzo de 2007; con lo anterior se quiere significar que no tenía por qué haberle solicitado en una fecha anterior a la Policía Nacional que procediera a devolvérselo, pues desconocía su paradero.

De conformidad con lo expuesto, la Sala confirmará la decisión del *a quo* en tanto que declaró responsable a la Policía Nacional por incurrir en una falla en el servicio.

A continuación, la Sala procederá a verificar la condena en perjuicios por daños materiales, que fue objeto del recurso de apelación.

6. Indemnización de perjuicios

Determinada la responsabilidad de la Policía Nacional, procede la Sala a pronunciarse sobre los perjuicios reconocidos en primera instancia, toda vez que la parte apelante es la entidad pública demandada, con observancia del principio de la *non reformatio in pejus*, según el criterio fijado por la Sala Plena del Consejo de Estado⁵³.

6.1. Lucro cesante

El *a quo* accedió al reconocimiento de este perjuicio y condenó a la Policía Nacional al pago de \$104'633.071.49, equivalentes a los 132.06 meses que esa entidad tuvo en posesión el vehículo del demandante, liquidados con 1 SMLMV a la fecha de la sentencia.

La Policía Nacional indicó que no compartía esa decisión, dado que el vehículo del demandante era de servicio particular, por lo cual no podía generar una renta como la que se solicitó en la demanda, pues para ello debía tener la condición de servicio público, según lo exigía el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Con la licencia de tránsito del vehículo objeto de la demanda, así como con los certificados de tradición y libertad que la Secretaría de Tránsito y Transportes de Zipaquirá profirió el 19 de abril y el 25 de septiembre de 2007, se encuentra demostrado que el rodante era de “*servicio particular*”.

El 22 de julio de 1996, cuando la Policía Nacional incorporó el vehículo para su servicio, estaba vigente el Decreto 1344 de 1970⁵⁴, dicha normativa establecía que eran vehículos de servicio público los destinados al transporte de pasajeros, de carga o de ambos⁵⁵.

Los automotores que prestaran el servicio público de transporte requerían de “*una tarjeta o cédula expedida por la autoridad competente*”, que certificara su vinculación a una empresa debidamente autorizada⁵⁶.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, exp. 46.005, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵⁴ “*Por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre*”.

⁵⁵ Artículo 76.

⁵⁶ Artículo 98.

Los vehículos dedicados al servicio público de carga debían cumplir con los siguientes requisitos (se transcribe de forma literal):

“[A]condicionarse de tal manera que ofrezcan la máxima seguridad e higiene.

“Los vehículos en que se transporte carne, pescado y alimentos en general, deben hallarse en las condiciones que exija a propósito el Ministerio de Salud Pública.

“Los vehículos que transporten combustibles, materias inflamables o corrosivos, o gases explosivos, gas propano o sustancias similares, deben estar debidamente acondicionados y llevar sendos avisos en fondo rojo, en pintura reflectante, delante y atrás, con la leyenda y atrás, con la leyenda Peligro.

“Para el transporte de explosivos se requiere, además, permiso del Ministerio de Defensa Nacional.

“Los vehículos en que se transporte arena, tierra, carbón o materiales semejantes, deberán tener la carrocería cubierta interiormente, para que la carga no se riegue o escape”⁵⁷.

De lo anterior se desprende que la prestación del servicio de transporte de carga estaba catalogado como público y que para poder desarrollarse legalmente requería de una autorización especial de las autoridades de tránsito.

En el presente asunto no se demostró que esa autorización existiera y, por el contrario, está acreditado que el automotor de la parte actora era de servicio particular, por lo cual no tenía la **habilitación legal** para ejercer la actividad que se alegó en los hechos de la demanda *“transporte de diversas mercancías y semovientes”⁵⁸.*

El demandante radicó con la demanda cuatro certificaciones, obrantes de folios 17 a 20 del cuaderno 1, en las cuales los señores Juvenal Moreno Zamora, Hugo Gustavo López Rodríguez, José Rodolfo Forero Chinchilla y Abdón González indicaron que el señor Castiblanco González les transportó en el camión de placas EKB 910 y en el año 1995, ganado, productos agrícolas y madera, a cambio del pago de una remuneración económica.

Sin embargo, ante la falta de autorización legal para que el señor Castiblanco González desempeñara dichas actividades comerciales con el automotor en cita, la Sala no puede acoger el contenido de estas pruebas documentales.

⁵⁷ Artículo 80.

⁵⁸ La Sala, en un caso de similares connotaciones, accedió al pago del lucro cesante, pero porque allí se acreditó que el vehículo incautado era de servicio público y tenía sus respectivas tarjetas de operación. Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de mayo de 2019, expediente número 50.955.

Valga precisar que el lucro cesante se reclamó por la *“pérdida de la actividad que significaba su empleo”*; al respecto se advierte que no fue la actuación de la Policía Nacional la que le ocasionó ese posible perjuicio al demandante, pues esta situación se generó a raíz del hurto de su camión, realizado por sujetos que no fue posible identificar.

Asimismo, se tiene que el demandante no allegó ningún medio de prueba para demostrar que durante el interregno en el que la Policía Nacional mantuvo el vehículo en su posesión, él no pudo ejercer ninguna actividad productiva.

En este orden de ideas, le asiste razón a la entidad apelante, por lo cual la sentencia objeto del recurso de apelación se revocará respecto de la condena al pago del lucro cesante.

6.2. Daño emergente

Por este concepto se condenó al pago de \$249.859.62, equivalentes al valor del camión del demandante actualizado a la fecha de la sentencia, el cual la Policía Nacional le entregó *“totalmente deteriorado como se observa en fotografías y en acta sin número que trata de la entrega de un vehículo”*.

La Policía Nacional indicó que este perjuicio no se encontraba debidamente acreditado, sin exponer más razones.

En el proceso no obra ninguna prueba que demuestre el estado en el que se encontraba el automotor en el momento en que fue encontrado por la Policía Nacional ni cuando fue incorporado al servicio de esa institución.

Con todo y lo anterior, la Sala concluye que funcionaba, por las siguientes razones:

i) El señor Castiblanco González, al momento de interponer la denuncia penal, sostuvo que el robo ocurrió mientras conducía por las calles de Bogotá y que también le hurtaron la carga que transportaba.

ii) La Policía Nacional lo incorporó para su servicio en el año 1996, lo que quiere decir que se encontraba en condiciones de prestarle una utilidad.

iii) En todo caso, el demandante indicó en su demanda que el rodante funcionaba, la cual se cataloga como una afirmación indefinida, en los términos del inciso

segundo del artículo 177⁵⁹ del CPC, de tal manera que le correspondía a la Policía Nacional desvirtuarla, lo que no ocurrió⁶⁰.

En efecto, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶¹ y del Consejo de Estado⁶², las afirmaciones y negaciones indefinidas consisten en *“aquellos hechos que por su carácter fáctico ilimitado hacen imposible su prueba para la parte que los aduce”*⁶³.

En este caso el demandante no podía demostrar el estado en el que se encontraba su vehículo en el momento en el que la Policía Nacional lo encontró abandonado y tampoco cuando lo incorporó para su servicio, porque él no conocía de su paradero, no lo tenía bajo su posesión y dominio, pues le había sido hurtado.

Aunado a lo expuesto, se debe anotar que en el proceso obra el acta que se elaboró el 24 de julio de 2007, cuando se efectuó la entrega material del automotor, y en la cual se describió que todas sus piezas, sin excepción, se encontraban en mal estado.

De conformidad con lo anterior, la Sala confirmará este aspecto de la condena; aunque debe precisar que no comparte el valor que el *a quo* tomó para su liquidación, que correspondió al avalúo de \$80.000, que la Policía Nacional plasmó en la ficha técnica que elaboró el 20 de enero de 1996, dado que esa entidad no justificó por qué determinó esa cifra, ni los cálculos, operaciones, variables, tablas o parámetros que tuvo en cuenta.

Sin embargo, como la parte actora guardó silencio al respecto y la Policía Nacional es apelante único, lo que impide que se le empeore su situación, la Sala mantendrá la condena impuesta y solamente la actualizará a la fecha de este fallo.

Ca = Ch x índice final

⁵⁹ “Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”.

⁶⁰ Sobre este punto se puede consultar la sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 14 de junio de 2019, expediente 47.052.M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, en la que se indicó:

“[E]l secuestro no rindió informe alguno de su gestión y tampoco restituyó los bienes muebles entregados en custodia (al menos no obra prueba en el expediente que indique lo contrario) y, por tanto, no es posible saber, a ciencia cierta, cuál fue el destino que le dio a éstos.

“Ahora, la afirmación del acá demandante según la cual el secuestro no le restituyó la totalidad de sus bienes constituye una negación indefinida que, según el artículo 177 (inciso segundo) del C.P.C., aplicable al sub examine, no requiere de prueba, pues en este evento la carga probatoria se invierte y le corresponde a la demandada demostrar que sí se produjo dicha restitución material, cosa que no se encuentra acreditado en el plenario”.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencias T-593 de 2017.M.P. Carlos Bernal Pulido, C-086 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-219 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao.

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de julio de 2012, expediente número 25000-23-26-000-1996-03061-01(19981) M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Índice inicial

En donde:

Ca: Capital actualizado a establecer.

Ch: Capital histórico a traer a valor presente: \$249.859.62

Índice final: IPC vigente a la fecha de esta sentencia: junio de 2019⁶⁴: 102.71

Índice inicial: IPC vigente a la fecha en que se profirió la sentencia de primera instancia: 78,08

$$Ca = \$249.859.62 \times \frac{102.71}{78,08}$$

$$Ca = \$328.676,76.$$

De acuerdo con lo expuesto, la Policía Nacional deberá pagarle al señor Carlos Arturo Castiblanco González la suma de \$328.676,76.

7. Condena en costas

En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

FALLA

PRIMERO: De conformidad con lo expuesto en esta providencia, **MODIFICAR** la sentencia proferida el 19 de junio de 2012, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la cual quedará así:

*“1. **Declarar** administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional por haber incurrido en una falla en el servicio con la incorporación del vehículo del señor Carlos Arturo Castiblanco González a su servicio, mediante la Resolución No 183 del 22 de julio de 1996.*

*“2. **Condenar** a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional a pagar a favor del señor Carlos Arturo Castiblanco González, por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$328.676,76.*

*“3. **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda”.*

⁶⁴ Se precisa que se toma el IPC de junio de 2019, habida cuenta de que estos índices se publican mes vencido.

SEGUNDO: La condena se cumplirá en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

TERCERO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

CUARTO: **SIN** condena en costas.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA