

AGENTE DE TRANSITO - Imposibilidad de contratación con particulares / CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE - Contratación / AGENTE DE TRANSITO - Definición / BACHILLER - No está facultado para imponer sancionar o imponer comparendos

La naturaleza de las funciones que corresponden a la policía de tránsito, establecidas en la ley 105 de 1993 y en el mismo código Nacional de Tránsito Terrestre, no solamente atañen a uno de los derechos fundamentales de las personas individualmente consideradas, como es la libertad de circulación, sino a la organización de la vida en comunidad y a los riesgos inherentes a la actividad misma de tránsito peatonal y vehicular, en la cual la seguridad de las personas y las cosas es el bien jurídico protegido y exige actuaciones de autoridad de carácter pedagógico, preventivo y sancionatorio, a las que se agregan, por expresa disposición del código de Procedimiento Penal, el cumplimiento de funciones de policía judicial. Todo ello explica la preocupación del legislador por establecer “cuerpos especializados” y exigir un nivel de conocimiento específico. Y por supuesto, excluye también la posibilidad de celebrar contratos para que los particulares se desempeñen como agentes de tránsito. Observa la Sala que en la expresión “persona civil” es usada por oposición a “miembro de la Policía Nacional” y en tanto “investida de autoridad” sólo podía hacer referencia a un funcionario o empleado público, y, en ningún caso, a un particular, teniendo en cuenta además que, al relacionar de manera taxativa a las autoridades de tránsito, en el artículo 3º, se incluía a la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía Vial y Policía Urbana de Tránsito, es decir, a la institución de la policía nacional, y no a los agentes de circulación como tales. Para el ejercicio de las funciones de agentes de tránsito en su respectiva jurisdicción, las entidades territoriales pueden celebrar contratos con los cuerpos especializados de policía de tránsito de la Policía Nacional, pero no con particulares, sean personas naturales o jurídicas. Por Agentes de tránsito se le denomina a todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

REGISTRO NACIONAL AUTOMOTOR - Definición / TRADICION DEL DOMINIO DE VEHICULOS AUTOMOTORES / TRASPASO - Efectos y término

El Registro Terrestre Automotor es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto o contrato que implique tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros. La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo, el efecto es el de servir de modo de transferir la propiedad, pues según la norma, la tradición se efectúa mediante la realización de dos actos, la entrega del vehículo y su registro ante las autoridades de tránsito.

CANCELACION DE LA LICENCIA DE TRANSITO VEHICULAR - Causas / DESAPARACION DOCUMENTADA - Hurto del vehículo

La licencia de tránsito de un vehículo se cancelará a solicitud de su titular por

destrucción total del vehículo, pérdida definitiva, exportación o reexportación, hurto o desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo, previa comprobación del hecho por parte de la autoridad competente. En cualquier caso, el organismo de tránsito reportará la novedad al Registro Nacional Automotor mediante decisión debidamente ejecutoriada. En caso de destrucción, debe informarse al Ministerio de Transporte de este hecho para proceder a darlo de baja del registro automotor. En ningún caso podrá matricularse un vehículo nuevamente con esta serie y número. Para efectos de la cancelación de la licencia de tránsito de que trata el artículo 91 del Decreto Ley 1344 de 1970, se entiende por pérdida de un vehículo, cuando se pierde la tenencia y posesión del vehículo automotor como consecuencia de un hurto. El hurto y la desaparición documentada son términos sinónimos en el artículo 40 de la ley 769 del 2002 y configuran una de las causales de cancelación de la licencia de tránsito. Tiene interés para solicitar la cancelación el titular de la licencia, y se prueba, entre otras con la certificación expedida por el fiscal o el juez penal en la que conste el hurto y que el vehículo no ha sido encontrado por las autoridades. La cancelación de la licencia de tránsito no procede cuando el vendedor de un vehículo desconoce su paradero, habiendo mediado una compraventa que no fue registrada. En la hipótesis de que el titular del derecho de propiedad sobre un vehículo automotor hubiera celebrado contrato de compraventa y el comprador nunca hubiera registrado el traspaso, ese titular deberá tramitar ante el organismo de tránsito en el que se encuentra matriculado el vehículo, una actuación administrativa para inscribirla.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio MT-67198 de 7 de noviembre de 2007.

(07/09/20, Sala de Consulta, 00040, Ponente: Dr. ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO; Actor: MINISTRO DE TRANSPORTE

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D. C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00040-00(1826)

Actor: MINISTRO DE TRANSPORTE

Referencia: Agentes de Tránsito: imposibilidad de contratación con particulares.

Licencia de Tránsito: su cancelación por hurto o desaparición documentada.

El señor Ministro de Transporte, doctor Andrés Uriel Gallego Henao, con fundamento en las normas pertinentes de la ley 769 del 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, formula a la Sala las siguientes preguntas:

“1.- Interrogantes sobre la contratación de Agentes de Tránsito:

1.1.- De acuerdo con el Código Nacional de Tránsito Terrestre - ley 769 de 2002 - y teniendo en cuenta la experiencia, capacitación e idoneidad de los agentes de tránsito de los cuerpos especializados de la Policía Nacional, en el área de tránsito y transporte, los organismos de tránsito del orden departamental, metropolitano y municipal, deberían celebrar contratos y/o convenios de que trata el parágrafo 4º del artículo 7 de la ley 769 de 2002, con la Institución de la Policía Nacional, para la prestación del servicio de Agentes de Tránsito o podrían celebrarlos con funcionarios o personas civiles investidas de autoridad, ya sean éstos personas naturales o jurídicas de derecho privado o público?

“1.2.- En el evento en que se puedan celebrar contratos y/o convenios para prestar el servicio de Agente de Tránsito con particulares, los entes territoriales competentes que contraten los agentes de tránsito con funcionarios o personal civil diferentes a los pertenecientes a la Policía Nacional, deberán exigir la acreditación en la formación técnica o tecnológica en la materia, de acuerdo con la reglamentación expedida por la Policía Nacional para el funcionamiento de la Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial, de conformidad con los parágrafos segundos de los artículos 4º y 7º del Código Nacional de Tránsito Terrestre e investirlos de autoridad de acuerdo con la ley 489 de 1998, artículo 110?”

1.3.- Los guardas bachilleres podrían desempeñar funciones de Agentes de Tránsito e imponer comparendos a los infractores de tránsito o únicamente deberían cumplir funciones pedagógicas de tránsito?

2.- Preguntas sobre cancelación de la Licencia de Tránsito:

2.1- Teniendo en cuenta el artículo 40 del Código Nacional de Tránsito, la cancelación de la licencia de tránsito opera a solicitud de su titular por las causales allí previstas, entre ellas el ‘hurto o desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo’, dicha causal por quién debe ser probada y cuál es la prueba idónea? El hurto o desaparición documentada se pueden tomar como sinónimos o en que se diferencian?

2.2.- La autoridad competente para declarar la desaparición documentada de que trata el artículo 40 de la ley 769 de 2002, para efectos de la Cancelación de la Licencia de Tránsito de un vehículo, es la Fiscalía General de la Nación o el Juez donde cursa la respectiva denuncia?.

2.3.- Qué medios probatorios serían válidos para demostrar la causal de hurto o desaparición documentada para cancelar la Licencia de Tránsito, cuando el titular del vehículo celebró contrato de compraventa y el comprador nunca registró el traspaso ante el Organismo de Tránsito y el vendedor desconoce el paradero del vehículo y el comprador? Qué salida jurídica podríamos darle a estas personas que de buena fe firman el traspaso del vehículo a favor del comprador y no lo legalizaron, con el agravante que después de varios años: 5, 10, 15 y más años no poseen copia del contrato de compraventa y continúan respondiendo por el impuesto de automotores que regula la ley 488 de 1998; en algunas ocasiones los compradores desaparecen en el caso de concesionarios o personas naturales o el vehículo fue hurtado y no fue denunciado por parte del comprador o simplemente el vehículo se desintegró en posesión de persona no conocida por venta sucesiva del vehículo sin legalizar el traspaso. Podríamos en estos casos aplicar la causal de desaparición documentada y cuál sería la prueba conducente?

2.4.- Cuando el titular de un vehículo automotor a pesar de haber celebrado un contrato de compraventa verbal o escrito desconoce el paradero final del vehículo y del comprador, sin legalizar el traspaso ante el organismo de tránsito, podría invocar la causal de desaparición documentada, aduciendo que el comprador tenía la obligación de formalizar la tradición de que trata el artículo 47 de la ley 769 de 2002? O debería acudir ante un juez civil por obligación de hacer para que mediante sentencia ordene el traspaso o declare la resolución del contrato y posteriormente proceder a cancelar la licencia de tránsito?”

Para responder la Sala CONSIDERA:

1. Sobre la contratación de los agentes de tránsito:

Parte la Sala de la definición legal del “Agente de Tránsito”, establecida en el artículo 2º de la ley 769 del 2002¹, que a la letra dice:

“Artículo 2o. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

“... ”

“Agente de tránsito: Todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

“... ”

El agente de tránsito es pues, una persona investida de la autoridad específica de regulación de la circulación vehicular y peatonal y del control del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte. Esa persona está calificada como *funcionario* o *persona civil identificada*. Al efecto procede la Sala a analizar el significado de las expresiones usadas por la norma, para lo cual se remite en primer término al anterior código Nacional de Tránsito Terrestre, adoptado por el decreto ley 1344 de 1970², que definía a los agentes de tránsito, así:

Decreto ley 1344 de 1970, artículo 2º:

“Para la interpretación y aplicación del presente código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: ... ”

“Agente de circulación: cualquier miembro de la Policía Nacional, encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de transporte y tránsito. Se refiere especialmente al personal que constituye la policía vial, y accidentalmente a cualquier otro agente de policía que intervenga en asuntos de transporte y tránsito. / Igualmente se considera como tal, cualquier persona civil que esté investida de autoridad para intervenir en asuntos de transporte y tránsito.”

Observa la Sala que en esta definición la expresión “persona civil” es usada por oposición a “miembro de la Policía Nacional” y en tanto “investida de autoridad” sólo podía hacer referencia a un funcionario o empleado público,³ y, en ningún

¹ Ley 769 de 2002 (agosto 6), “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 44.893, de 07 de agosto de 2002.

² Decreto Ley 1344 de 1970 (agosto 4), “Por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”.

³ En la terminología vigente a partir de la reforma administrativa de 1968, decreto ley 3135, con relación al servicio público y al tipo de funciones que se desempeñaban.

caso, a un particular, teniendo en cuenta además que, al relacionar de manera taxativa a las autoridades de tránsito, en el artículo 3º, se incluía a *la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía Vial y Policía Urbana de Tránsito*, es decir, a la institución de la policía nacional, y no a los agentes de circulación como tales.

Igualmente, en el artículo 9º, radicaba en la Policía Vial las funciones “de dirección y vigilancia del tránsito en las vías públicas” y preveía la celebración de “convenios o acuerdos” para que la Policía Nacional asumiera “la organización y control del tránsito departamental o municipal”, pero, de acuerdo con el artículo 10º, reservaba a las “autoridades distritales, departamentales y municipales de policía” el conocimiento de “las faltas definidas” en el mismo código.

Más adelante, la ley 105 de 1993⁴, hoy vigente, que se ocupa de las disposiciones básicas sobre transporte en todas sus modalidades, incluido por supuesto el terrestre, asigna a “la Policía de Tránsito” la función de “velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas”; distingue las funciones “de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías y de carácter sancionatorio” para los infractores; prevé su ejercicio “por los cuerpos especializados de tránsito”; autoriza a las entidades territoriales con más de 50.000 habitantes y población urbana del 80%, a organizar su propia policía de tránsito; y establece un plazo de un año para que la Policía Nacional cumpla esas funciones en todo el territorio nacional, previo adiestramiento especializado.⁵ Como puede observarse, la disposición legal configura la función de policía administrativa en materia de tránsito y la radica en “cuerpos especializados de tránsito”; esta última expresión comprende tanto a la organización de policía de tránsito en el nivel territorial como a la policía Nacional, según se infiere del texto literal que se comenta.

El tema del tránsito terrestre vuelve a ser abordado por el legislador mediante la ley 769 del 2002, que derogó expresamente el decreto ley 1344 de 1970 y adoptó el código Nacional de Tránsito Terrestre ahora vigente.

Sobre los “agentes de tránsito”, la definición contenida en el artículo 2º de la ley 769 del 2002, ya transcrito, no es en sí misma clara cuando integra las expresiones “funcionario o persona civil”; sin embargo, el contexto normativo

⁴ Ley 105 de 1993 (diciembre 30) "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones." Diario Oficial No. 41.158, de 30 de diciembre de 1993.

⁵ Ley 105/93, Art. 8: “Control de tránsito. Corresponde a la Policía de Tránsito velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas. / Las funciones de la Policía de Tránsito serán de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías y de carácter sancionatorio para quienes infrinjan las normas. / Las funciones de la Policía de Tránsito serán ejercidas por los cuerpos especializados de tránsito. Los departamentos y los municipios, de más de cincuenta mil habitantes, con población urbana con más del 80%, conforme al censo aprobado, podrán organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran, para el normal tránsito de sus vehículos. A la expedición de la presente Ley se mantendrán y continuarán ejerciendo sus funciones, los cuerpos de guardas bachilleres existentes. / En un plazo de un (1) año y en coordinación con los cuerpos especializados de tránsito, la Policía Nacional también cumplirá funciones de policía de tránsito en todo el territorio nacional, previo adiestramiento en este campo. / El Gobierno Nacional, en un término no superior a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, reglamentará la creación de escuelas de formación de policías de tránsito, que tendrán como finalidad la instrucción y capacitación de los aspirantes, en áreas específicas de Ingeniería de Transporte, primeros auxilios médicos, mecánica automotriz, relaciones humanas y policía judicial. Fijará así mismo, los requisitos de conocimientos, experiencia y antigüedad, necesarios para obtener el título policía de tránsito.”

conformado, en particular, por los primeros siete artículos de la misma ley 769 del 2002, permite concluir que la expresión “persona civil” hace referencia a los empleados públicos que conforman los cuerpos especializados dependientes de los organismos de tránsito del nivel territorial, por lo que excluye a los particulares.

En efecto, el artículo 3º de la ley 769 del 2002 relaciona, entre las autoridades de tránsito, a *los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras y a los agentes de tránsito.*

El artículo 4º de la ley en cita se ocupa de la “acreditación de formación - programas de seguridad”, y en el párrafo segundo ordena:

“Artículo 4º. Acreditación de formación-programas de seguridad

“...”

Parágrafo 2º: *Los cuerpos especializados de Policía de tránsito urbano y Policía de Carreteras de la Policía Nacional y los cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito dependientes de los organismos de tránsito departamental, metropolitano, distrital y municipal deberán acreditar formación técnica y tecnológica en la materia.”*

Como es evidente en esta disposición, el concepto de “cuerpo especializado” de policía de tránsito, agrupa a los miembros de la Policía Nacional en sus especialidades de tránsito urbano y de carreteras, y a los empleados públicos que se desempeñan como agentes de tránsito en el nivel territorial, para establecer y exigir un nivel mínimo de conocimientos en materia de tránsito.

La ley 769 del 2002 en su artículo 2º, define a los “organismos de tránsito”, como las *“unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen por reglamento⁶ la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción”⁷*; la misma ley en su artículo 6º enumera de manera taxativa dichas unidades del nivel territorial y ordena, en el párrafo segundo, que “la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras” tiene el control y la aplicación de las normas del código de tránsito en las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos; finalmente, en el artículo 7º, inciso tercero, reitera:

“Artículo 7º. Cumplimiento régimen normativo.

“...”

“Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios.”

Establece pues la norma la dependencia orgánica y funcional de los cuerpos especializados de agentes de tránsito tanto en el nivel territorial, como en el nivel nacional, evento éste en el cual se conforma con agentes de la Policía Nacional bajo la dirección del Ministerio de Transporte.

⁶ N.B. La norma debería decir “que tiene por ley” en vez de “que tienen por reglamento”.

⁷ Ley 769/02, Art. 2º.

Recuerda la Sala que los agentes de la Policía Nacional tienen entre sus características propias y esenciales, el uso de uniforme para el ejercicio de las funciones que les competen como parte de la institución.⁸ Es claro entonces que cuando el legislador usa la expresión *persona civil identificada*, en el contexto de cuerpos especializados que forman parte, unos de la Policía Nacional, y otros, de la estructura y organización de las entidades territoriales, está refiriéndose a los integrantes de estos últimos; y en ningún caso a personas particulares sean naturales o jurídicas.

Esta conclusión se sustenta en otras razones adicionales:

La primera tiene que ver con la naturaleza de las funciones que corresponden a la policía de tránsito, establecidas en la ley 105 de 1993, como ya se vio, y en el mismo código Nacional de Tránsito Terrestre,⁹ que no solamente atañen a uno de los derechos fundamentales de las personas individualmente consideradas, como es la libertad de circulación,¹⁰ sino a la organización de la vida en comunidad y a los riesgos inherentes a la actividad misma de tránsito peatonal y vehicular, en la cual la seguridad de las personas y las cosas es el bien jurídico protegido y exige actuaciones de autoridad de carácter pedagógico, preventivo y sancionatorio, a las que se agregan, por expresa disposición del código de Procedimiento Penal, el cumplimiento de funciones de policía judicial.¹¹ Todo ello explica la preocupación del legislador por establecer “cuerpos especializados” y exigir un nivel de conocimiento específico.¹² Y por supuesto, excluye también la posibilidad de celebrar contratos para que los particulares se desempeñen como agentes de tránsito.

La segunda deriva de la inclusión del “agente de tránsito” como un empleo público en la planta de personal de las entidades territoriales, como consecuencia de las previsiones del legislador en torno a la conformación de los “cuerpos especializados” dependientes de los organismos de tránsito territoriales. Sabido es que compete al legislador regular los distintos aspectos del empleo público,¹³ entre ellos, sus requisitos y funciones, por lo cual, en cuanto a las normas actualmente vigentes, se recuerda que la ley 909 del 2004¹⁴ confirió facultades extraordinarias al gobierno nacional para establecer *el sistema general de nomenclatura y clasificación de los empleos en las entidades territoriales*.¹⁵

⁸ Ley 62 de 1993, Art. 6º.

⁹ Ley 769 /02, Art. 7º: Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana de los usuarios de las vías.”

¹⁰ Artículo 24 de la Constitución Política.

¹¹ Código de Procedimiento Penal, Ley 906 del 2004. Cfr. Sentencia C-577-06

¹² Al respecto la Sala remite especialmente a la Sentencia C-577-06, que analiza ampliamente el tema.

¹³ Constitución Política, Arts. 122, 125, 150-19, 189-14

¹⁴ Ley 909 de 2004 (septiembre 23), “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre de 2004.

¹⁵ Ley 909/04, Art.53. “Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta Ley, para expedir normas de fuerza de ley que contengan: ... 2. El sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos aplicable a las entidades del orden territorial que deban regirse por la presente ley.”

En su ejercicio fue expedido el decreto ley 785 del 2005,¹⁶ que incluyó como un empleo público que forma parte de la planta de personal de las entidades territoriales el denominado agente de tránsito.¹⁷ Aunque este sólo hecho no excluye la posibilidad de que sus funciones pudieran asignarse a contratistas, se recuerda que la naturaleza misma de la función y el hecho de integrar un “cuerpo especializado” previsto igualmente por el legislador, son unas de las razones que excluyen legalmente esa posibilidad.

La tercera razón está en la forma como la ley 769 del 2002 habla expresamente de la vinculación de los particulares al ejercicio de algunas de las funciones de que ella trata; así, en los artículos 1 al 7, se encuentran: el examen técnico mecánico de los vehículos automotores, asignado a los centros de diagnóstico automotor definidos como el “ente estatal o privado” destinado a dicho examen; el “establecimiento docente de naturaleza pública o privada” que tiene como actividad permanente la capacitación en conducción; las “entidades públicas o privadas” que se constituyen en organismos de apoyo de las autoridades de tránsito por haberseles delegado determinadas funciones de tránsito; y las funciones delegables a las que se refiere el inciso segundo del artículo 7º, a cuyo tenor:

“Artículo 7o. Cumplimiento régimen normativo. ... Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas. ...”.

Resalta la Sala que en todos los casos enunciados, la ley claramente se refiere a organizaciones, pues tanto los términos entes, entidades o establecimientos como sus definiciones así lo denotan y, por ende, excluyen a las personas naturales.

A ello se agrega que también la ley en comento deja abierta la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos y “contratos y/o convenios”, pero señalando respecto de los primeros que podrán celebrarlos “los alcaldes de municipios vecinos o colindantes” para “ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos” en su respectiva jurisdicción;¹⁸ y en cuanto a los segundos, dice el parágrafo 4º del artículo 7º de la ley 769 del 2002:

“Parágrafo 4º. Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial”.

¹⁶ Decreto ley 785 del 2005 (marzo 17), “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”. Diario Oficial No. 45.855 del 19 de marzo del 2005.

¹⁷ Cabe anotar que por haber sido ubicado el cargo de agente de tránsito en el nivel asistencial y no en el técnico, la Corte Constitucional en sentencia C-577 del 2006 declaró inexecutable parcialmente los artículos 19, 20 y 21 del decreto ley en comento bajo éste respecto.

¹⁸ Inciso tercero del parágrafo 3º del artículo 6º de la ley 769 del 2002.

En este caso, la entidad territorial celebra el contrato con la Policía Nacional para que ésta, a través de su cuerpo especializado de policía urbana de tránsito, asuma las funciones en el área urbana del respectivo distrito, municipio o departamento.

La cuarta razón es de índole constitucional en el sentido de que cuando en los artículos 116 y 210, la Carta Política consagra la posibilidad de que los particulares ejerzan funciones públicas, difiere a la ley las condiciones para ese ejercicio. Y en efecto, en la ley 489 de 1998, que regula la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, los artículos 110 y siguientes se ocupan del tema, desarrollando el mandato constitucional de manera general. Como quiera que la ley 769 del 2002 es una ley posterior y especial, que trata precisamente del ejercicio de algunas de las funciones de tránsito por particulares, y lo regula de la manera como se dejó expuesta, sus normas son de aplicación prevalente.

Concluye, pues la Sala, que el ordenamiento vigente en materia de agentes de tránsito excluye la posibilidad de celebrar contratos con personas naturales o jurídicas cuando tengan por objeto funciones distintas a las relacionadas en el artículo 7º, inciso segundo, de la ley 769 del 2002; tampoco es factible contratar personas naturales como agentes de tránsito, por cuanto éstos deben integrar cuerpos especializados dentro de la Policía Nacional o dependientes de los organismos de tránsito territoriales, caso este último en el cual forman parte de la planta de personal del respectivo organismo. Las expresiones “funcionario” o “persona civil identificada”, con las cuales la ley define a los agentes de tránsito, no incluyen personas particulares.

1.2. Los guardas bachilleres.

En relación con ese tema se pregunta si los guardas bachilleres podrían desempeñar funciones de Agentes de Tránsito e imponer comparendos a los infractores de tránsito o únicamente deberían cumplir funciones pedagógicas de tránsito.

La ley 48 de 1993, por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización señala que a éste corresponde planear, organizar, dirigir y controlar la definición de la situación militar de los colombianos e integrar a la sociedad en su conjunto en la defensa de la soberanía nacional, así como ejecutar los planes de movilización del potencial humano, que emita el Gobierno Nacional.

El artículo 10º de la citada ley prescribe:

“Artículo 10. Obligación de definir la situación militar. Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad, a excepción de los estudiantes de bachillerato, quienes definirán cuando obtengan su título de bachiller. La obligación militar de los colombianos termina el día en que cumplan los cincuenta (50) años de edad. Parágrafo. ...”

El artículo 13 ibídem señala que el Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio y agrega que “... continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar: a. Como soldado regular, de 18 a 24 meses. b. Como soldado bachiller, durante 12 meses. c. Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses. d. Como soldado campesino, de 12 hasta 18 meses.”

Ahora bien, los agentes de tránsito ejercen diferentes funciones relacionadas con la regulación de la circulación vehicular y peatonal, así como con la vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, todo en aras de garantizar a los coasociados el derecho a la vida, a la libre locomoción, a la seguridad y el orden ciudadano. En específico las funciones de los agentes de tránsito se pueden clasificar así:

- De prevención y seguridad vial: garantizan y regulan la circulación vehicular y peatonal; vigilan, controlan e intervienen en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte terrestre -art. 116 de la ley 769 del 2002 -; preservan y controlan el espacio público, controlan el estacionamiento sobre andenes, zonas verdes, separadores viales y vías peatonales en general; atienden quejas ciudadanas en relación con el buen funcionamiento del tránsito y transporte; ejercen control vehicular en las entradas y salidas de la ciudad; con el fin de prevenir accidentes realizan operativos de embriaguez, de control del transporte escolar, de control de taxis y de vehículos de carga; imponen comparendos (Arts. 129, 135 y 147, ley 769 del 2002).
- De educación y prevención: tales como campañas en las vías públicas, universidades, colegios, centros comerciales, entre otros, y charlas educativas a los conductores, a peatones, motociclistas, ciclistas, etc.
- De atención de hechos de accidentalidad en el área de su jurisdicción. En desarrollo de tal función los Agentes de Tránsito levantan informes descriptivos en caso de accidentes de tránsito y los remiten al organismo de tránsito competente (arts. 144, 145 y 149 ibídem).
- Igualmente tienen funciones de policía judicial de acuerdo con la ley 906 del 2004, código de Procedimiento Penal.

Como el cuerpo de guardas bachilleres de la Policía Nacional no está facultado para imponer comparendos, ni levantar informes descriptivos en caso de accidentes de tránsito, tanto sólo cumple funciones pedagógicas, preventivas de infracciones y de accidentalidad y de colaboración con la movilidad, y en general las funciones auxiliares de los agentes de Tránsito.

2.- Sobre las licencias de tránsito

2.1. Aspectos generales:

Las preguntas formuladas a la Sala en relación con la licencia de tránsito hacen necesario detenerse previamente en la normatividad que la rige, a la par con la que regula el efecto del registro de los actos y contratos sobre los vehículos automotores terrestres, pues como se verá, a lo largo del tiempo la legislación ha variado entre establecerlo como el modo de traditar los vehículos o dejarlo solamente con los efectos de oponibilidad de la propiedad frente a terceros, incluidas las autoridades.

a) La licencia de tránsito:

El anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre expedido por el decreto ley 1344 de 1970¹⁹, modificado por el decreto ley 1809 de 1990²⁰, y ahora contenido en la

¹⁹ D. L. 1344/70, Art. 87: "La licencia de tránsito es la autorización para que el vehículo pueda transitar en todo el territorio nacional, expedida por la autoridad competente, previa inscripción del

ley 769 del 2002²¹, reglamentó la licencia de tránsito como el documento público que identifica al vehículo y a su propietario, y autoriza la circulación del automotor por las vías públicas y las privadas abiertas al público.

De su actual regulación, contenida en los artículos 34 a 40 de la ley 769 del 2002, se destaca que la licencia puede ser expedida por cualquier organismo de tránsito, acreditando la factura de compra, el pago de impuestos y el *certificado de inscripción en el Registro Único Nacional de Transporte*; y en su contenido, además de las características del vehículo se incluyen el nombre del propietario, identificación, huella y domicilio y las limitaciones a la propiedad. Al respecto ordena el parágrafo del artículo 38: *“Las nuevas licencias deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de la ley vigente sobre la materia...”*.

Igualmente, el artículo 40 consagra las causales de cancelación de la licencia y como consecuencia de ésta, la cancelación del registro,²² sobre lo cual se volverá más adelante.

b) El registro de los automotores y sus efectos:

El decreto ley 1250 de 1970, de fecha 27 de julio, “Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos,”²³ sujetó a registro los actos, contratos, providencias judiciales, administrativas o arbitrales, que impliquen constitución, declaración, aclaración, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio, tanto sobre los bienes raíces como sobre “los vehículos automotores terrestres” (Art. 2º, num. 1 y 2), y además estableció que *ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado, y que por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél.* (Arts. 43 y 44).

En la misma fecha - julio 27 de 1970 - fue expedido el decreto ley 1255, que se ocupó del “régimen de constitución, adquisición y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores terrestres”²⁴, disponiendo que todo acto o contrato relativo a la propiedad u otro derecho real sobre estos vehículos debía *celebrarse por escritura pública y no se reputaría perfecto mientras ella no se otorgara* (Art. 1º), y que *la tradición se efectuaría mediante la inscripción del título en la oficina de Registro de Instrumentos Público* (Art. 2º);

mismo en el correspondiente registro de instrumentos públicos. / La licencia de tránsito es un documento público; en ella se identificará el vehículo y se expresarán su destinación, el nombre del propietario inscrito y el número de la placa.” Art. 89: “Ningún vehículo podrá transitar en el territorio nacional sin estar debidamente inscrito y tener licencia...”. Art. 94: “La licencia de tránsito se expedirá luego de abierto el folio de matrícula en la oficina de registro de instrumentos públicos, y contendrá los siguientes datos: 1. Clase de vehículo e identificación plena del mismo; 2. Matrícula; 3. Destinación y servicio que prestará; 4. Nombre, domicilio, dirección e identidad del propietario o nudo propietario y del poseedor o tenedor; 5. Cualquier limitación de la propiedad; 6. Número de las placas asignadas; 7. Las demás que determinen las autoridades de tránsito.”

²⁰ Decreto ley 1809 de 1990 (agosto 4), “Por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre”, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 53 de 1989. Art. 87: “La licencia de tránsito estará suscrita por la autoridad de tránsito ante la cual se presentó la solicitud, identificará el vehículo y será expedida luego de perfeccionado el registro en la oficina de tránsito correspondiente, y contendrá los siguientes datos...”

²¹ Ley 769/02, Arts. 34 a 41.

²² D.L. 1344 de 1970, D.L. 2157 de 1970, D.L.1809 de 1990, Ley 769 del 2002

²³ Decreto ley 1250 de 1970 (julio 27), “Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos”, Diario Oficial No. 33.139, del 4 de septiembre de 1970

²⁴ Decreto ley 1255 de 1970 (julio 27). Diario Oficial No. 33118 del miércoles 5 de agosto de 1970.

asimismo dispuso que entraría a regir a partir del 1º de noviembre de 1970 (Art. 18).

Pero el 9 de noviembre del mismo año de 1970, fue expedido el decreto ley 2157, "Por el cual se dictan normas sobre régimen jurídico de vehículos automotores terrestres,"²⁵ que derogó expresamente el decreto ley 1255 del mismo año, previó su vigencia a partir del 1º de enero de 1971, y ordenó a "*quien importe, fabrique o ensamble en el país, o remate por causa de contrabando, vehículo, vehículos automotores terrestres con posterioridad al primero de enero de 1971... presentar al Instituto Nacional de Transportes, para su inscripción en el inventario nacional automotor, los documentos que identifiquen el vehículo y acrediten la propiedad...*".(Art. 1º); así mismo estableció que a partir de su vigencia, *todo acto o contrato que implique tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción de dominio u otro derecho real, principal o accesorio, sobre vehículos automotores terrestre, para que surta efectos ante las autoridades de tránsito, deberá presentarse por los interesados a la respectiva dirección de tránsito, que hará la correspondiente anotación, dejando constancia de ella en el respectivo acto o contrato y avisará de inmediato al Instituto Nacional de Transporte (Art. 3º).* Este instituto debía abrir a cada vehículo *una ficha o folio para anotar todo acto o contrato que afectara el vehículo (Art. 5º).*

Destaca la Sala que los decretos 1250, 1255 y 2157 de 1970, fueron todos expedidos con base en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 8ª de 1969 para "reformular los sistemas de notariado, registro de instrumentos, catastro, registro del estado civil de las personas y de constitución, transmisión y registro de derechos reales y trabas sobre vehículos automotores, reglamentos de policía vial y de circulación..."²⁶; que la escritura pública y el registro como título y modo de tradición de los vehículos automotores rigieron solamente entre el 1º de noviembre y el 31 de diciembre de 1971; y que con el decreto ley 2157 de 1970 se suprimieron las solemnidades y se restringieron los efectos del registro dejándolo sólo respecto de las autoridades de tránsito.

Con vigencia a partir del 1º de enero de 1972, el Gobierno Nacional, mediante el decreto extraordinario 410 de 1971²⁷, expidió el código de Comercio, que reguló la *tradición de los vehículos automotores* de la siguiente manera:

²⁵ Ley 8 de 1969, Art. 1. "Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, que contará a partir de la vigencia de la presente Ley, para que revise los sistemas de Notariado, Registro de Instrumento Público y Privados, Catastro y Registro del Estado Civil de las Personas, y expida:
(...) f) Reglamentar lo relativo a la Policía Vial y de Circulación y expedir el reglamento unificado de tránsito".

²⁶ Ley 8ª de 1969 (noviembre 4), Diario Oficial No.32929. Art. 1º: "Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año, que se contará a partir de la vigencia de la presente Ley, para que revise los sistemas de notariado, registro de instrumentos públicos y privados, catastro y registro civil de las personas, y expida:... e) El régimen de constitución, adquisición y registro de derechos reales y medidas judiciales de traba sobre vehículos automotores, de modo que se otorgue seguridad y certeza al tráfico jurídico que se realice respecto de tales bienes muebles y se haga expedita la prueba de los derechos con indicación de las solemnidades exigidas en cada caso y los efectos de los actos y de su descripción; ..."

²⁷ Decreto ley 410 de 1971 (marzo 27), "Por el cual se expide el Código de Comercio", en ejercicio de las facultades conferidas por la ley 16 de 1968, artículo 20, numeral 15. Diario Oficial No. 33.339 de 1971 (junio 16). Art. 2038: "Este Código empezará a regir el 1o. de enero de 1972, con excepción del artículo 821; del Capítulo V, Título XIII, Libro IV, y del Libro VI que regirán desde la fecha de su expedición."

“Artículo 922. La tradición del dominio de los bienes raíces requerirá además de la inscripción del título en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos, la entrega material de la cosa.

Parágrafo. De la misma manera se realizará la tradición del dominio de los vehículos automotores, pero la inscripción del título se efectuará ante el funcionario y en la forma que determinen las disposiciones legales pertinentes. La tradición así efectuada será reconocida y bastará ante cualesquiera autoridades.”

Obsérvese que el legislador extraordinario volvió a dar el mismo tratamiento a la tradición de los vehículos automotores y a la de los bienes inmuebles; de manera que la tradición de los vehículos dejó de perfeccionarse con la sola entrega; el funcionario competente y la forma de hacer el registro, quedaron deferidos a “las disposiciones legales pertinentes”, dejando claro que tal registro, hecho de la manera como las leyes especiales señalen, debe ser reconocido por *todas las autoridades*, es decir, ya no solo las de tránsito como lo había establecido el decreto 2157 de 1970.

La aplicación de esta norma ha contado con dos inconvenientes: el primero, el de su aplicación a los contratos de venta de automotores entre comerciantes, pues la venta de uno de estos vehículos entre no comerciantes, difícilmente impondría la aplicación del Código de Comercio, y por lo mismo su tradición se registraría por la reglas del Código Civil y del decreto 2157 de 1970 que acaba de citarse. El segundo, que consiste en la práctica de no registrar las ventas de los automotores que generalmente se conoce como el “traspaso” por el nombre del formulario en que se efectúa, práctica que origina la consulta formulada por el Señor Ministro, cuya solución jurídica se analiza en este concepto.

Esta situación rigió hasta la ley 53 de 1989²⁸, que asignó funciones al Instituto Nacional de Transporte, adicionó la normatividad sobre tránsito terrestre automotor, confirió facultades extraordinarias para reformar el Código Nacional de Tránsito Terrestre, y su artículo 6º fue del siguiente tenor:

“El Registro Terrestre Automotor es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto o contrato que implique tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros.”

De nuevo el registro dejó de ser el modo de traditar, para tener solamente efectos de oponibilidad, ampliados a todas las autoridades y a los terceros. Esta regla se repitió en la disposición número 76 del artículo 1º del decreto ley 1809 de 1990,²⁹

²⁸ Ley 53 de 1989 (octubre 30). El texto fue consultado en la publicación LEYES 1989, del Ministerio de Gobierno

²⁹ Decreto Ley 1809 de 1990 (agosto 6), “Por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto –Ley 1344 del 4 de agosto de 1970)”. D. O. No. 39.496 del 6 de agosto de 1990. Art. 1º: “Introdúcense las siguientes reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre... 76ª El artículo 88 del decreto-ley 1344 de 1970, quedará así: Artículo 88. El registro terrestre automotor es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, característica y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto o contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros. / El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito

que sustituyó el artículo 88 del decreto ley 1344 de 1970 y rigió hasta la expedición del actual Código.

La ley 769 del 2002 contiene el código Nacional de Tránsito Terrestre, actualmente vigente, y derogó expresamente el decreto ley 1344 de 1970 y sus normas modificatorias y reglamentarias.³⁰ El artículo 8º creó y ordenó al Ministerio de Transporte poner en funcionamiento el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, el cual debe incorporar las informaciones a nivel nacional acerca de automotores; de conductores; de empresas de transporte público y privado; de licencias de tránsito; de infracciones de tránsito; de centros de enseñanza automovilística; de seguros; de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público; de remolques y semirremolques; y, de accidentes de tránsito. Este registro comprende varios temas, uno de los cuales es el Registro Nacional Automotor que se nutre con las informaciones que le suministren los organismos de tránsito, ante los cuales se hace el registro de los actos y contratos sobre los vehículos. En particular, y por ser objeto de nuestro estudio, se transcribe parcialmente el artículo 47 que regula el efecto del registro de los contratos sobre los automotores:

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

Esta norma será estudiada en detalle más adelante, y por lo pronto basta con extraer una consecuencia que es bien importante para el caso concreto: entre 1989 y el código actual, el efecto del registro de tránsito era el de la oponibilidad de los actos o contratos, tanto frente a las autoridades como frente a terceros; en la actualidad, el efecto es el de servir de *modo* para transferir la propiedad, pues según la norma, la tradición se efectúa mediante la realización de dos actos, la entrega del vehículo y su registro ante las autoridades de tránsito.

2.2. La cancelación de la licencia de tránsito por desaparición documentada:

La licencia de tránsito puede ser cancelada en las situaciones enumeradas por el artículo 40 de la ley 769 del 2002, que expresa:

“Artículo 40. Cancelación. La licencia de tránsito de un vehículo se cancelará a solicitud de su titular por destrucción total del vehículo, pérdida definitiva, exportación o reexportación, hurto o desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo, previa comprobación del hecho por parte de la autoridad competente.

“En cualquier caso, el organismo de tránsito reportará la novedad al Registro Nacional Automotor mediante decisión debidamente ejecutoriada.

será el encargado de expedir las normas para que los diferentes organismos de tránsito y/o transporte lleven el registro terrestre automotor. / Parágrafo: No serán objeto de este registro los vehículos y la maquinaria que por sus características no puedan transitar por las vías de uso público privadas abiertas al público.”

³⁰ Cfr. Art. 170, ley 769/02

“Parágrafo. En caso de destrucción, debe informarse al Ministerio de Transporte de este hecho para proceder a darlo de baja del registro automotor. En ningún caso podrá matricularse un vehículo nuevamente con esta serie y número.”

El anterior código Nacional de Tránsito y Transporte, decreto ley 1344 de 1970, en su artículo 100, hablaba de la cancelación de la licencia por solicitud de su titular, “por causa de su destrucción, pérdida o exportación, previa la comprobación del hecho por la competente autoridad”. Esta norma fue reglamentada por el Acuerdo No. 51 de 1993,³¹ en el artículo 97 que en lo pertinente decía:

“Artículo 97.- Para efectos de la cancelación de la licencia de tránsito de que trata el artículo 91 del Decreto Ley 1344 de 1970, se entiende por pérdida de un vehículo, cuando se pierde la tenencia y posesión de un vehículo automotor como consecuencia de un hurto.

“...”

Para las normas derogadas, era claro que la pérdida de un vehículo era consecuencia del hurto del mismo, situación que continúa vigente, como se expone enseguida.

La consulta inquiriere a la Sala sobre dos puntos en relación con la interpretación del transcrito artículo 40 del código vigente, a saber: si la desaparición documentada es sinónimo de hurto, y cómo debe probarse la desaparición del automotor para que sea documentada.

En relación con el primer aspecto, se considera que la frase *hurto o desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo* que utiliza la norma, es una sola hipótesis legal, de modo que la desaparición documentada equivale al hurto del vehículo, entre otras razones, porque en sana lógica, solamente en caso de hurto puede aducir el propietario que perdió la posesión y que desconoce el destino final del vehículo, pues mientras tenga la posesión siempre deberá conocer la ubicación espacial del mismo.

Además de esta razón, un análisis de la forma como está redactado el comentado artículo 40 permite llegar a la misma conclusión: obsérvese que todas las causales se encuentran separadas entre comas en el párrafo transcrito, y que entre las palabras *hurto o desaparición* no existe este signo gramatical, indicando que la conjunción “o” tiene sentido de equivalencia y no de alternativa.³²

Ahora bien, el calificativo de “documentada” que impone la norma al hurto remite a la manera de comprobarse este hecho, esto es, que el vehículo le fue robado a su propietario y que no se ha encontrado por las autoridades. Es claro que tanto la Fiscalía que investiga el caso, como el juez penal que lo juzga, están en condiciones de certificar ambos hechos, tanto el del hurto como el de no haberse recuperado el vehículo, de manera que el propietario pueda solicitar la cancelación de la licencia de tránsito del mismo.

En forma respetuosa, la Sala se permite recomendar al Gobierno Nacional la expedición de un reglamento en el que se desarrollen los elementos incorporados en el artículo 40 de la ley 769 del 2002, atendiendo la finalidad perseguida por la

³¹ Acuerdo No 0051 de 1993 (14 de octubre), “Por el cual se dictan disposiciones en materia de tránsito terrestre automotor y se derogan los Acuerdos 0034 de 1991, 0022 de 1992 y 0052 de 1992”. Expedido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, en uso de las facultades de la ley 53 de 1989 y el decreto ley 1809 de 1990.

³² Diccionario Panhispánico de Dudas. Real Academia Española. 2005 P- 466.

norma y ubicando la situación en el régimen sustantivo y procedimental que en materia penal se ocupa del hurto.

2.3. Situación de la propiedad de los vehículos cuyas ventas no se han registrado.

Se exponía en el anterior punto que la expresión *desaparición documentada* era sinónima de hurto, por lo que no podían escindirse estos términos de la ley. Del texto de la consulta parece desprenderse que se pregunta a la Sala si la expresión *desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo*, que utiliza la norma, puede aplicarse al caso en el que una persona registrada como propietaria de un automotor, que lo vendió muchos años antes sin que el comprador hubiera registrado su adquisición o traspaso, puede solicitar que se cancele la licencia de tránsito del vehículo vendido, pues desconoce el paradero, tanto del bien como del comprador. La justificación para hacer tal solicitud de cancelación, radica en que el vendedor que aparece aún como propietario, responde frente a terceros como dueño del vehículo, especialmente en asuntos tributarios.

Como se expuso anteriormente, entre 1989 y hasta la vigencia del actual código, esto es, el 7 de noviembre del 2002³³, el efecto del registro de tránsito era solamente el de darle oponibilidad a los actos de particulares sobre los automotores, y a partir del 7 de noviembre del 2002, el efecto es el de traditar el bien, que es uno de los modos de adquirir el dominio. Se anota además, que en las normas anteriores al código actual, no había plazo para efectuar el registro, mientras que en el artículo 47 se fija un plazo de sesenta días para su realización.

Ninguna de las regulaciones exige o impone a alguna de las partes del contrato la obligación de efectuar el registro, de donde en principio se desprende que cualquiera de ellas, vendedor o comprador, puede llevarlo a cabo. Sin embargo, al quedar consagrado el registro como el modo de traditar la propiedad del vehículo automotor, se torna en una obligación del vendedor, pues no de otra manera cumpliría con los requisitos del artículo 47 en comento. Esta interpretación, además, guarda armonía con el código de Comercio en el cual la entrega y la tradición de la cosa vendida.

No obstante, de conformidad con el Acuerdo 051 de 1993³⁴, la diligencia de registro se cumple tramitando el formulario preestablecido denominado Formulario Único Nacional, y sólo mediante este formulario es posible inscribir el cambio del propietario.³⁵ La práctica indica que por lo general es el comprador quien se queda con el formulario, pues es el principal interesado en aparecer como propietario de su automotor, pese a lo cual, es frecuente que no haga el correspondiente registro en el plazo indicado por la ley. Como se expresó, esta ausencia de inscripción puede afectar al vendedor, pues bajo la legislación anterior responde ante terceros como si fuera el verdadero dueño, y en la actualidad continúa siendo el propietario pues no se ha realizado la tradición del automotor.

De la solicitud de consulta parece desprenderse que la solución a esta situación de ausencia de inscripción ante el incumplimiento del comprador, es la de la

³³ Ley 769 de 2002 (agosto 6), Art. 170: "Vigencia. El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Derógase el Decreto 1344 de 1970 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias." La fecha de promulgación fue el 7 de agosto del 2002 en el Diario Oficial No. 44.893, de esta fecha. Luego entró en vigencia el 7 de noviembre del mismo año 2002.

³⁴ Ver cita 33.

³⁵ Acuerdo 0051/93, Art. 84.

cancelación de la licencia de tránsito por su propietario inscrito, de manera que deja de seguir respondiendo, fiscal y patrimonialmente por un bien que ya no es suyo.

Para la Sala de Consulta y Servicio Civil es claro que ésta no es la solución, pues la ley no contempló que la falta de registro de una compraventa de un automotor sea causal de la cancelación de la licencia de tránsito del mismo, y por ambigua que sea la expresión *desaparición documentada sin que se conozca el paradero final del vehículo* que trae el artículo 40 de la ley 769 de 2002, jamás puede entenderse en el sentido de que está consagrando tal sanción en contra del comprador incumplido que no haga las diligencias ante el organismo de tránsito en el que esté matriculado.

La correcta interpretación de las normas legales sobre inscripción de la transferencia de la propiedad, consiste en poner en práctica el registro de la compraventa como obligación del vendedor, que aparece como propietario inscrito, sin perjuicio de que el comprador la pueda realizar, de manera que, en una actuación administrativa ante los organismos de tránsito, una u otra de las partes pruebe plenamente la existencia del contrato de venta para que procedan a inscribirlo.

Considera la Sala que el tema puede ser objeto de reglamento como quiera que se trata de adecuar los trámites administrativos a los lineamientos de la ley. No permitir que el vendedor demuestre en una actuación administrativa que vendió un automotor, porque no está consignada en el formulario único nacional la situación de traspaso, implica darle a este formulario el valor de prueba solemne del contrato de venta, efecto que no está en la ley. Además, el penúltimo inciso del artículo 5° del Código Contencioso Administrativo al regular el derecho de petición en interés particular dice que *las autoridades podrán exigir, de manera general, que ciertas peticiones se presenten por escrito y agrega que para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes*. Los formularios son una forma de hacer eficiente el trámite de una petición, pero no remplazan los contratos ni la efectividad de este derecho fundamental.

De otra parte, una de las consecuencias que se han presentado por la falta de inscripción de los compradores de automotores, consiste en que los propietarios inscritos continúan respondiendo por los impuestos sobre los mismos, tema que se pasa a tratar.

2.4. El propietario inscrito como sujeto pasivo del impuesto sobre vehículos automotores.

La ley 488 de 1998³⁶ creó el “impuesto sobre vehículos automotores” para sustituir los impuestos de timbre nacional, el de circulación y tránsito y un impuesto unificado existente en el Distrito Capital³⁷; cedió además su recaudo a “los

³⁶ Ley 488 de 1998 (diciembre 24), “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”, Diario Oficial No. 43.460, de 28 de diciembre de 1998.

³⁷ Ley 488/98, Art. 138. “Impuesto sobre vehículos automotores. Créase el impuesto sobre vehículos automotores el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya renta se cede, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se regirá por las normas de la presente ley. / El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley.”

municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital”³⁸; definió como hecho generador del impuesto “la propiedad o posesión de los vehículos gravados”³⁹ y en cuanto al sujeto pasivo del impuesto estatuye:

“Artículo 142. Sujeto pasivo. El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de los vehículos gravados.”

Advierte la Sala que la ley es expresa y congruente en señalar como hecho gravado y sujeto pasivo del impuesto, el derecho de propiedad o la posesión y el propietario o poseedor⁴⁰, que en principio se confundirían en un mismo titular, pero que en la práctica suelen ser distintos titulares por la costumbre de entregar el vehículo sin formalizar el cambio de propietario ante las autoridades competentes, no obstante lo dispuesto en el artículo 47 de la ley 769 de 2002.

No reportándose el cambio de propietario, la entidad territorial receptora del impuesto está autorizada por la ley tributaria para proceder a hacer efectivo el cobro del impuesto requiriendo a quien figura como titular del derecho de propiedad sobre el vehículo, puesto que si la venta no está inscrita, es o inoponible o bien no se ha realizado la tradición, según la época en la que se haya celebrado el contrato.

Ahora bien, la variación en la normatividad genera las siguientes situaciones:

La primera, referida al tiempo anterior al 7 de noviembre de 2002, fecha en que entró a regir la ley 769 del 2002, actual código Nacional de Tránsito Terrestre: quien hubiere vendido un vehículo y se lo hubiere entregado al comprador, realizó la tradición con la entrega, es decir, con ésta, dejó de ser propietario y poseedor, aunque no sea oponible a terceros por la ausencia del registro, procediendo éste en cualquier tiempo. En vigencia de la ley 488 de 1998, que grava los derechos de propiedad o de posesión, ese vendedor, independientemente de la fecha del registro, estaría en condiciones de demostrarle a la autoridad tributaria que dejó de ser propietario y poseedor, y por ende, que no es sujeto pasivo del impuesto, desde la celebración de la compraventa con la entrega del vehículo; para ello deberá adelantar dos actuaciones administrativas vinculando al respectivo comprador, una ante las autoridades administrativas de tránsito para que le registren la venta, y otra ante la autoridad tributaria correspondiente para que le cobren el impuesto de vehículo al respectivo propietario.

En la segunda, como la tradición del dominio sobre los vehículos automotores requiere la entrega material y de la inscripción en el registro, los contratos de

³⁸ Ley 488/98, Art. 139. “Beneficiarios de las rentas del impuesto. La renta del impuesto sobre vehículos automotores, corresponderá a los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley. / PAR. Para los efectos de este impuesto, el departamento de Cundinamarca no incluye el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.”

³⁹ Ley 488/98, Art. 141: “Vehículos gravados. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes: a) Las bicicletas, motonetas, y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada; b) Los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola; c) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas; d) Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público; e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga. (...)”

⁴⁰ En el punto 2.2 de este concepto se discutía si la conjunción “o” significaba alternativa o equivalencia, en el artículo 40 de la Ley 769 de 2002. En el caso de la interpretación del artículo 142 de la Ley 488 de 1998, la misma conjunción tiene un artículo de alternativa, pues ésta es una Ley tributaria que regula la propiedad o posesión si no que la grava, por lo que la definición de tales instituciones se encuentra en las Leyes sobre la materia.

compraventa celebrados a partir del 7 de noviembre del 2002, que no fueron registrados, no pueden aducirse como prueba de la pérdida de la propiedad; entonces, el vendedor continuará siendo sujeto pasivo del impuesto sobre el vehículo en su condición de propietario, la cual sólo cesará a partir del registro.

En esta segunda situación, si la administración tributaria hace efectivo el pago del impuesto en cabeza del propietario que no tiene la posesión del vehículo, en virtud de las reglas generales sobre la solidaridad del Código Civil, el propietario inscrito no poseedor está en condiciones de perseguir al poseedor, de conformidad con el inciso primero del artículo 1579 del mismo Código que dice:

“El deudor solidario que ha pagado la deuda o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades, pero limitada respecto de cada uno de los codeudores a la parte o cuota que tenga este codeudor en la deuda.”

Para la Sala es claro que la forma como está redactado el artículo 142 de la Ley 488 de 1998 cuando define como sujeto pasivo del impuesto al “propietario o poseedor” está declarando una solidaridad en los términos del último inciso del artículo 1568 del Código Civil.

En caso de hurto o desaparición documentada, el propietario inscrito deberá tramitar la cancelación de la licencia de tránsito, en la forma en que quedó expuesto, esto es, con la certificación de la Fiscalía o del Juez de conocimiento, y consecuentemente deberá cancelar la inscripción en el registro para no seguir siendo responsable del impuesto.

Con base en las premisas anteriores la Sala RESPONDE:

1.- Respuestas sobre la contratación de Agentes de Tránsito:

1.1.- Para el ejercicio de las funciones de agentes de tránsito en su respectiva jurisdicción, las entidades territoriales pueden celebrar contratos con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional, pero no con particulares, sean personas naturales o jurídicas.

1.2.- La hipótesis planteada no es legalmente procedente.

1.3.- Los guardas bachilleres pueden desempeñar funciones auxiliares o pedagógicas de los Agentes de Tránsito siempre y cuando se celebren los respectivos convenios con la Policía Nacional y cuenten con la debida capacitación.

2.- Respuestas sobre cancelación de la licencia de tránsito:

2.1 y 2.2. - El hurto y la desaparición documentada son términos sinónimos en el artículo 40 de la ley 769 del 2002 y configuran una de las causales de cancelación de la licencia de tránsito. Tiene interés para solicitar la cancelación el titular de la licencia, y se prueba, entre otras con la certificación expedida por el fiscal o el juez

penal en la que conste el hurto y que el vehículo no ha sido encontrado por las autoridades.

2.3. y 2.4. - La cancelación de la licencia de tránsito no procede cuando el vendedor de un vehículo desconoce su paradero, habiendo mediado una compraventa que no fue registrada. En la hipótesis de que el titular del derecho de propiedad sobre un vehículo automotor hubiera celebrado contrato de compraventa y el comprador nunca hubiera registrado el traspaso, ese titular deberá tramitar ante el organismo de tránsito en el que se encuentra matriculado el vehículo, una actuación administrativa para inscribirla.

Transcríbase al señor Ministro de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

TATIANA ANDREA ORJUELA
Secretaria de la Sala