

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Retención de vehículo, camión de servicio público / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Legitimación en la causa por activa. Prueba de propiedad de vehículo automotor / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Niega pretensiones por cuanto los actores no demostraron la propiedad del vehículo. Registro de tradición de vehículo automotor**

En el caso de autos, se halla acreditada la existencia del título consistente en el contrato de compraventa del vehículo automotor de placas VSD 890, celebrado entre el señor Eudoro Juan Chamorro y los señores Luis Hernando Ortega Ramos y José Rómulo Ortega Betancourt el día 6 de abril de 1996. De este contrato sólo surgió la obligación de dar que se perfeccionaría con la inscripción del traspaso en el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño, de lo cual no obra prueba alguna en el expediente. En efecto el único certificado de tradición que aparece, fue expedido el 4 de junio de 1997 y da cuenta que el propietario del referido vehículo es el señor EUDORO JUAN CHAMORRO ESPAÑA. Si bien obra un formulario único Nacional, en el que se solicita el traspaso de la propiedad del señor CHAMORRO ESPAÑA a los aquí demandantes, este documento no tiene la fuerza para acreditar tal dominio, pues no da cuenta que el contrato celebrado fue inscrito; además este formulario fue diligenciado el 24 de enero de 2000, es decir, dos años después de la fecha en que el vehículo le fue devuelto a los aquí demandantes. De modo, pues, que los demandantes no acreditaron tener la condición que invocaron en la demanda, esto es, la de propietarios del vehículo cuyos daños invocan; en estas condiciones las pretensiones no están llamadas a prosperar y habrán de denegarse.

**FUENTE FORMAL:** LEY 769 DE 2002 / DECRETO 1809 DE 1990

**REGISTRO DE VEHICULO AUTOMOTOR - Tradición de vehículo automotor**

En razón a la formalidad de la inscripción en el Registro Terrestre Automotor, ha de afirmarse que la tradición de un vehículo automotor, cuando sea aplicable la Ley 769 de 2002, solo nace con la inscripción en este Registro y se prueba, entonces, mediante el certificado expedido por la dicha autoridad, donde conste la inscripción y por lo tanto la tradición, asimilándose, entonces, al registro inmobiliario. (...) con la Ley 769 de 2002 la institución del registro de vehículos automotores, adquiere la plena calidad de ser constitutivo de la tradición, pues si bien con la entrada en vigencia del Código de Comercio se estableció dicha formalidad, ella no ofrecía claridad, ya que como se mostró generaba la discusión sobre si esta norma se aplicaba únicamente en el tráfico mercantil o si, por el contrario, era extensiva a los actos civiles. Sin embargo, en cuanto a la prueba de la propiedad, se concluye que con la entrada en vigencia del Decreto 1809 de 1990, el registro terrestre automotor es la prueba idónea para determinar la propiedad, toda vez que éste es el contenido de todos los datos necesarios para tal efecto y, además, refleja la situación jurídica de los vehículos automotores terrestres.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO LEY 1809 DE 1990, CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE, DECRETO LEY 1344 DE 1970 - ARTICULO 88 / LEY 53 DE 1989 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 922 / LEY 769 DE 2002 - ARTICULO 47

**COSTAS - No condena**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, la Sala se abstendrá de imponer condena alguna por este concepto.

**NOTA DE RELATORIA:** Con aclaración de voto del Consejero Enrique Gil Botero. A la fecha, ésta relatoría no cuenta con el medio magnético ni físico de la correspondiente aclaración.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION TERCERA

#### SUBSECCION

**Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014).

**Radicación número: 52001-23-31-000-2000-01407-01(27957)**

**Actor: LUIS HERNANDO FRANCISCO ORTEGA Y OTROS**

**Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL Y OTROS**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía General de la Nación contra la sentencia de 12 de marzo de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la que se dispuso:

***“PRIMERO: DECLARAR QUE LA NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL Y LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, SON ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABABLES DE LA RETENCIÓN INDEBIDA Y DESTRUCCIÓN DEL VEHÍCULO AUTOMOTOR CAMIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, MARCA DODGE 600, MODELO 1979, COLOR VERDE, PLACAS VSD-890, CHASIS DT-943803, AFILIADO A RAPIDO PUTUMAYO, CUYA SITUACIÓN PENAL LA DEFINIÓ LA FISCALÍA DELEGADA ANTE LOS JUECES REGIONALES DE SANTIAGO DE CALI, EN PROVIDENCIA DE 23 DE JULIO DE 19989 Y LA UNIDAD DELAGADA(SIC) ANTE EL TRIBUNAL NACIONAL DE BOGOTÁ, EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1998.***

***SEGUNDO: CONDENAR IN GENERE A LA NACION MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACINAL Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagar con cargo a sus respectivos presupuestos y a favor de los demandantes LUIS HERNANDO FRANCISCO ORTEGA RAMOS Y JOSÉ RÓMULO ORTEGA BETANCOUR, como indemnización por concepto de perjuicios materiales a título de lucro cesante y daño emergente, el valor que***

resulte del incidente posterior. Se tendrá como base para efectuar la liquidación los parámetros señalados en la parte motiva de este fallo y las pautas que señala la jurisprudencia del H. Consejo de Estado

**TERCERO.- DECLARAR probada la excepción perentoria de mérito de falta de legitimación en la cusa por pasiva en relación con el Ministerio de Interior (sic) de Justicia y del Derecho y de la Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**

**CUARTO.-DENEGAR LAS DEMÁS SÚPLICAS DE LA DEMANDA.”**

## **ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

#### **1.1. Presentación de la demanda**

El 18 de diciembre de 2000, los señores LUIS HERNANDO FRANCISCO ORTEGA RAMOS y JOSÉ RÓMULO ORTEGA BETANCOUR, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del C.C.A., presentaron demanda mediante la cual solicitaron que se profirieran las siguientes declaraciones y condenas<sup>1</sup>:

1. *“PRIMERA: LA NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE JUSTICIA Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, son administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales ocasionados a los demandantes, señores LUIS HERNANDO FRANCISCO ORTEGA RAMOS y JOSÉ RÓMULO ORTEGA BETANCOUR, por retención, inmovilización e incineración de vehículo en los patios de las entidades demandadas.*

2. *SEGUNDA: Como consecuencia obligada de la declaración que antecede, LA NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL- MINISTERIO DE JUSTICIA, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, pagarán por concepto de perjuicios morales, a la fecha de ejecutoria del fallo y con base en certificación del Banco de la República la suma de dinero equivalente a 1000 gramos de oro fino para cada uno de los demandantes señores LUIS HERNANDO FRANCISCO ORTEGA RAMOS Y JOSE ROMULO ORTEGA BETANCOUR.*

3. *TERCERA: LA NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL- MINISTERIO DE JUSTICIA, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, pagarán a los demandantes, por concepto de perjuicios materiales, en lo que corresponde a lucro cesante causado y futuro, la suma de TREINTA Y SESIS MILLONES DE PESOS (\$36'000.000) Mcte, por daño emergente, la suma de \$22.736.000.00, destrucción del vehículo y \$9.264.000 como gastos de abogado en el proceso penal”*

#### **1.2. Fundamento fáctico**

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, la Sala los sintetiza así:

---

<sup>1</sup> Fls. 4 a 16 del C. Ppal.

1. Los demandantes, señores LUIS HERNANDO FRANCISCO ORTEGA RAMOS Y JOSÉ RÓMULO ORTEGA BETANCOUR, compraron el 6 de abril de 1996, un vehículo camión de servicio público cuyas placas y modelo fueron consignadas en las pretensiones.
2. Los propietarios del vehículo lo entregaron en calidad de conductor a JOSÉ CARMEN EGAS LÓPEZ. Esta persona fue contratada por un tercero el 24 de mayo de 1997 para transportar granos, víveres y abarrotes, entre la ciudad de Cali y la población del Tigre, en el Departamento de Putumayo. Durante el recorrido fue asaltado y despojado del vehículo.
3. El señor JOSÉ CARMEN EGAS LÓPEZ presentó el denuncia correspondiente, el 29 de mayo de 1997 y el vehículo fue recuperado por la Sijin de la Policía, institución que lo puso a disposición de la Regional de la Fiscalía General de la Nación en donde se abrió investigación previa, ya que se encontraron componentes químicos que son considerados insumos para la producción de estupefacientes.
4. El 23 de julio 1998 La Fiscalía General de la Nación Delegada ante los Jueces Seccionales de Cali dispuso, mediante resolución, la entrega definitiva al señor LUIS FERNANDO ORTEGA RAMOS y/o a su apoderado, la cual sería efectiva si la providencia resultaba confirmada por la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional.
5. El Fiscal Delegado ante el Tribunal Nacional, absolvió el grado jurisdiccional de consulta el 30 de septiembre de 1998.
6. Al ser la resolución sometida a consulta por el Fiscal Delegado ante el Tribunal Nacional, el Director Nacional de Estupefacientes de Santa Fe de Bogotá el 28 de junio de 1999 asignó de forma provisional el vehículo al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS – Dirección General de Investigaciones de Santa Fe de Bogotá y dispuso que el Departamento de Policía de Putumayo – SIJIN de Mocoa, lo entregara para dicho efecto.
7. El 29 de diciembre de 1998 el Jefe de la SIJIN del Departamento de Policía de Putumayo, comisionado por la Fiscalía Regional de Cali, entregó el vehículo a LUIS FERNANDO ORTEGA RAMOS a través de su apoderado judicial, diligencia en la que, además, intervinieron el Capitan Wilson Vergara Cetina Jefe de la SIJIN Departamento de Policía del Putumayo, el patrullero RAMIRO ANTONIO RIOS BUSTOS Jefe de Estupefacientes de la Unidad Judicial y el representante del Ministerio Público.
8. En la diligencia de entrega del vehículo se dejó constancia por parte del apoderado del señor LUIS FERNANDO ORTEGA RAMOS que el vehículo fue entregado de manera tardía y en pésimas condiciones, ya que se encontraba completamente destruido, por lo que solicitó la intervención de un perito, quien en su dictamen constató que el vehículo se encontraba incinerado y oxidado por acción del tiempo expuesto a la interperie y el desuso.

### **1.3. Fundamento jurídico**

La parte actora presenta el fundamento jurídico de la demanda así: *“Artículo 24 de C.N., porque todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional y por tanto, las autoridades tienen la obligación de velar porque este derecho se cumpla sin causar daños o perjuicios a quienes hagan uso de él [...] artículo 90 de la Constitución Nacional: el Estado responderá por los daños*

*antijurídicos que le sean imputables [...] los males sufridos por los demandantes, como consecuencia directa de la detención del vehículo, la demora en la entrega del mismo y la incineración les causó graves perjuicios [...] contradiciendo los fines del estado (sic) y la prestación obligatoria y pública de los servicios de protección, máxime como son los de proteger los derechos fundamentales de las personas, por falla al presentarse por causa imputable a la administración, debido a la impericia, imprudencia o negligencia de sus administradores. [...]" (Fl. 7, C1)*

## **2. Actuación procesal en primera instancia**

### **2.1. Admisión de la demanda**

Mediante auto de 15 de enero de 2001, el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño admitió la demanda de la referencia y ordenó tramitarla conforme a ley<sup>2</sup>. El auto admisorio fue notificado a las entidades demandadas así: A la Fiscalía General de la Nación el 15 de julio de 2001, al Ministerio de Defensa- Policía Nacional y el Ministerio de justicia el 19 y el 21 de julio siguientes<sup>3</sup>.

### **2.2. Escrito de contestación a la demanda**

El día 9 de julio de 2001, el apoderado del Ministerio de Justicia presentó su escrito de contestación a la demanda mediante el cual propuso la excepción que denominó “*indebida representación por pasiva*”, la que sustentó en la autonomía e independencia de las ramas del poder público<sup>4</sup>.

El 23 de agosto de 2001, la Fiscalía General de la Nación, mediante apoderado judicial, contestó el libelo. Se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestó que los hechos no le constaban y que se atendería a lo probado. Propuso como medios exceptivos “La indebida representación de la parte demandada” y la “Falta de Legitimación en la causa por pasiva; la primera de las excepciones al fundamentó en que conforme a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, la representación de la Rama Judicial está en cabeza de la Dirección Ejecutiva de Administración judicial; la segunda excepción la sostuvo en que si bien el vehículo estaba a disposición de la Fiscalía, la custodia material del vehículo la tenía la Sijin<sup>5</sup>.

El Ministerio de Defensa- Policía Nacional, contestó la demanda el 28 de agosto de 2001. En el escrito de contestación se opuso a todas las pretensiones de la demanda; en cuanto a los hechos negó algunos y respecto de los otros manifestó que se atendería a lo probado. Sostuvo como razones de defensa, que deberá probarse que existió un mal funcionamiento del servicio, que el mismo causó un perjuicio y que existe relación de causalidad entre este y aquél; pues a su juicio, la responsabilidad pesa únicamente en cabeza del Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación.

### **2.3. Periodo probatorio**

Por medio del auto de 15 de abril 2002, el Tribunal Administrativo de Nariño abrió el periodo probatorio y decretó las pruebas pedidas por las partes.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Fls. 41 y 42 del C1.

<sup>3</sup> Fls. 49, 50 y 51, C1, respectivamente.

<sup>4</sup> Fls. 59 a 66 del C1.

<sup>5</sup> Fls. 67 a 74 del c1.

<sup>6</sup> Fl. 118 del . C1.

## 2.4. Alegatos de conclusión

El 4 de marzo de 2003, el Tribunal Administrativo de Nariño corrió traslado a las partes para que presentaran sus respectivos alegatos de conclusión<sup>7</sup>.

El 17 de abril de 2003, la representante de la Fiscalía General de la Nación presentó escrito de alegatos de conclusión vía fax<sup>8</sup>, cuyo original obra a su vez en el expediente<sup>9</sup>, mediante los cuales solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones del demandante. En tal sentido, reiteró que:

*“[...] está comprobado que no se produjo la falla del servicio por parte de la Fiscalía General de la Nación en razón a que el vehículo [...] fue inmovilizado por la policía y trasladado inmediatamente al parque automotor de la SIJIN de Mocoa, quedando a disposición de la Fiscalía pero en custodia en el parqueadero de la SIJIN”<sup>10</sup>*

El mismo día, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó su escrito de alegatos de conclusión vía fax<sup>11</sup>, cuyo original también obra en el mismo expediente<sup>12</sup>, mediante los cuales estableció que:

*“[...] En la actualidad, y para el asunto sub judice, el Ministerio de Justicia y del Derecho NO OSTENTA la representación de la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación ni mucho menos de la Dirección nacional (sic) de Estupefacientes, por cuanto dicha potestad recae en sus respectivos representantes legales.”<sup>13</sup>*

Con base en el anterior argumento solicita declarar probada la excepción de indebida representación por pasiva propuesta por el Ministerio de Justicia y del derecho.

El 13 de mayo de 2003 el Ministerio Público emitió concepto<sup>14</sup> de fondo en el que consideró que estaban llamadas a prosperar las excepciones propuestas por el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, denominadas ilegitimidad de personería por pasiva e indebida representación, respectivamente. Considera además que existió una falla del servicio por parte de la Policía Nacional ya que nunca demostró que la incineración del vehículo se debió a un caso fortuito; con concurrencia de culpas por la negligencia de los propietarios al no allegar la copia de la denuncia del robo del mismo.

## 3. Sentencia de primera instancia

El día 2 de marzo de 2004, el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño profirió sentencia de primera instancia<sup>15</sup> mediante la cual decidió declarar la responsabilidad del Ministerio de Defensa – Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación. En el fallo se afirma:

<sup>7</sup> Fl. 134 del C. 1.

<sup>8</sup> Fl. 142 – 143 del C. 1.

<sup>9</sup> Fl. 147 – 148 del C. 1. Allegado al Juzgado el día 27 de marzo de 2003

<sup>10</sup> Fl.143 del C. 1.

<sup>11</sup> Fl. 144 – 146 del C. 1.

<sup>12</sup> Fl. 149 – 151 del C. 1. Allegado al Juzgado el día 26 de marzo de 2003

<sup>13</sup> Fl. 145 del C. 1.

<sup>14</sup> Fl. 153 – 157 del C. 1.

<sup>15</sup> Fl. 165 – 178 del C. Ppal.

*“La falla del servicio es imputable a la administración, [...] toda vez que en la aprehensión del vehículo participaron la Fiscalía General de la Nación por medio de su seccional y el Departamento de Policía Putumayo, en quienes únicamente recae la imputación por la destrucción porque se encontraba en normal estado de funcionamiento cuando fue trasladado a predios de la autoridad con motivo de la investigación en donde permaneció inmóvil, fue incinerado y destruido completamente por la acción del a (sic) interperie que soportó durante largo tiempo.”<sup>16</sup>*

Y mas adelante el Tribunal manifiesta:

*“[...] la responsabilidad patrimonial del estado se encuentra acreditada con dos circunstancias: la prueba del daño, para el caso, destrucción y retención prolongada del camión cuya procedencia se conoció desde el principio, y de la causalidad, circunstancia que se infiere de la prueba allegada, toda vez que el bien estuvo a órdenes de la Fiscalía retenido por un lapso indebido, ya que es a la parte demandada [...] a quien correspondía adelantar la labor probatoria de acreditar una eventual causal de exoneración.”<sup>17</sup>*

Por otro lado, declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio del Interior de Justicia y del Derecho, y por la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Adinistración Judicial, toda vez que:

*“La falla del servicio es imputable a la administración, aunque no a todas las entidades demandadas, pues no pueden ser sujetos procesales el Ministerio del Interior de Justicia y del Derecho ni a la Rama Judicial frente a quienes se endilga también la acción, toda vez que en la aprehensión del vehículo participaron la Fiscalía General de la Nación por medio de su seccional y el Departamento de Policía Putumayo [...]”<sup>18</sup>*

Y mas adelante a propósito de la falta de legitimación por pasiva de la Rama Judicial se lee:

*“ La Corte Constitucional en sentencia C-523/2002, julio 10, dispuso que la personería jurídica de las fiscalías la tiene la Fiscalía General de la Nación, de esta manera, la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial a quien también se le señala como sujeto procesal, no tiene legitimación en la causa por pasiva [...]”<sup>19</sup>*

Por todo lo anterior, para el *a quo*, resulta procedente la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva y del Ministerio de Justicia y del Derecho.

#### **4. Recurso de Apelación**

El 25 de marzo de 2004, el apoderado de la Fiscalía General de la Nación interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia<sup>20</sup>, el

---

<sup>16</sup> Fl. 168 del C. Ppal.

<sup>17</sup> Fl. 171 del C. Ppal.

<sup>18</sup> Fl. 168

<sup>19</sup> Fl. 172 del C. Ppal.

<sup>20</sup> Fl. 181 del C. Ppal.

cual fue concedido en el efecto suspensivo mediante auto del 21 de mayo del mismo año<sup>21</sup>.

## **5. Trámite de la segunda instancia**

Por medio del auto de 10 de septiembre de 2004, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado concedió tres días al demandante para que sustentara el recurso interpuesto<sup>22</sup>.

El 17 de septiembre de 2004, el recurrente sustentó el recurso de apelación y para el efecto reiteró que el vehículo se encontraba en el parque automotor de la SJIN de Mocoa, desde la fecha de la inmovilización hasta la fecha en la que se efectuó la entrega, por lo que se encuentra probado que no se produjo falla del servicio por parte de la Fiscalía General de la Nación. En efecto, el apoderado de esta entidad, hace referencia al concepto rendido por el Ministerio Público en el que se pronunció sobre la falta de actividad probatoria de la Policía Nacional al no demostrar que la incineración del vehículo se debió a causa extraña. Por lo que, según el recurrente, el estado de conservación del mismo le correspondía a la SJIN y no al Fiscal de conocimiento.

En cuanto a la responsabilidad de la Fiscalía por la demora en el trámite del proceso, manifestó que no puede estructurarse la misma toda vez que, esta obedeció a la negligencia de la parte actora.

El 11 de octubre de 2004, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió el recurso de apelación referido<sup>23</sup>.

A su vez, mediante auto de 30 de noviembre de 2004, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público por el término común de 10 días, para que presentaran sus alegatos de conclusión y rindiera concepto, respectivamente.<sup>24</sup>

El 13 de enero de 2005, el apoderado de la Fiscalía General de la Nación presentó escrito de alegatos de conclusión mediante el cual reiteró los argumentos insertos en el recurso de apelación<sup>25</sup>.

Las demás partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

El 19 de enero de 2005 entró al despacho del Dr. Alier Eduardo Hernandez Enriquez para elaborar proyecto de sentencia<sup>26</sup>. Posteriormente el proceso fue reasignado a este despacho mediante acta individual de resignación el día 29 de septiembre de 2010.<sup>27</sup>

El 28 de marzo de 2012, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado fija fecha y hora para realizar audiencia de conciliación el día 3 de febrero de 2013, a las 2:30 pm.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Fl. 183 del C. Ppal.

<sup>22</sup> Fl. 187 del C. Ppal.

<sup>23</sup> Fl. 206 del C. Ppal.

<sup>24</sup> Fl. 209 del C. Ppal.

<sup>25</sup> Fls. 210 - 212 del C. Ppal.

<sup>26</sup> Fl. 213 del C. Ppal.

<sup>27</sup> Fl. 214 del C. Ppal.

<sup>28</sup> Fl. 215 del C. Ppal.

El 30 de enero de 2013 el Ministerio Público emitió concepto<sup>29</sup> de fondo en el que consideró que están llamadas a responder, tanto la Policía Nacional como la Fiscalía General de la Nación a título de falla del servicio por los daños ocasionados al vehículo. Por lo tanto considera viable un acuerdo conciliatorio, en el que se reconozca una indemnización a favor de los demandantes, por concepto de perjuicios materiales.

El 31 de enero del mismo año la apoderada de la Fiscalía General de la Nación solicita aplazamiento de dicha audiencia de conciliación<sup>30</sup>.

El 5 de febrero de 2013 la apoderada del Ministerio de Defensa – Policía Nacional manifiesta que a la entidad no le asiste ánimo conciliatorio<sup>31</sup>. El 6 de febrero de 2013 el apoderado de la parte actora solicita, vía fax<sup>32</sup>, el aplazamiento de la audiencia de conciliación.

El proceso entró al Despacho el 1º de abril para que se elabore el respectivo proyecto de fallo<sup>33</sup>.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Antes de entrar en el debate del asunto, la Sala establece la vocación de doble instancia del presente proceso. De acuerdo con el artículo 31 de la Carta Política se reconoce el principio de la doble instancia, cuyo carácter debe respetar la garantía de acceso efectivo de la administración de justicia, sin que esto implique su carácter absoluto. Por lo tanto, se precisa tener en cuenta que la jurisdicción y competencia del juez se determinan “*con fundamento en la situación de hecho existente en el tiempo de la demanda*”, en aplicación de la denominada “*perpetuatio jurisdictionis*”. En ese sentido, para la época en que se presentó la demanda, 18 de diciembre de 2000, la norma procesal aplicable era el decreto 597 de 1988, en atención a lo establecido en el parágrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998<sup>34</sup>, de tal manera que la cuantía para que un proceso de reparación directa tuviera una vocación de doble instancia era de \$26´390.000.

Al revisar las pretensiones de la demanda, se encuentra que la parte actora solicitó por concepto de los perjuicios materiales la suma de \$36´000.000. Como se señaló, la cuantía para que se pueda deducir la vocación de doble instancia, que se corrobora con la admisión del recurso de apelación por el Despacho y que no fue discutido por las partes en dicha instancia, se encuentra superada para el presente caso lo que permite que el asunto sí pueda acceder a la doble instancia ante esta Corporación<sup>35</sup>.

Con el objeto de resolver el asunto que se somete a consideración de la Sala, en razón del recurso de apelación impetrado por la parte actora contra la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sala advierte in limine que revocará la Sentencia, puesto que no está acreditada la legitimación de los demandantes, lo que conlleva al juez a negar las pretensiones como procede a explicarse.

---

<sup>29</sup> Fl. 223 – 230 del C. Ppal.

<sup>30</sup> Fl. 231 – 232 del C. Ppal.

<sup>31</sup> Fl. 247 – 248 del C. Ppal.

<sup>32</sup> Fl. 226 – 227 del C. Ppal.

<sup>33</sup> Fl. 232 del C. Ppal.

<sup>34</sup> El parágrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998 establece: “Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley”. Debe tenerse en cuenta que la cuantía es uno de los factores o normas de competencia.

<sup>35</sup> En este sentido puede verse la sentencia de 18 de febrero de 2010, Exp.18143.

## 2. La legitimación en la causa

La legitimación en la causa que constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o a las demandadas<sup>36</sup>.

En primer lugar, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la legitimación en la causa, como la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”,<sup>37</sup> de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas<sup>38</sup>.

Dentro del concepto de legitimación en la causa, se vislumbra la legitimación de hecho, originada en la simple alegación de esa calidad en la demanda, como lo prevé el artículo 86 del C. C. A., al señalar “*la persona interesada podrá*”, siendo entonces ese interés mínimo, suficiente para accionar y para proponerlo en la instancia procesal de inicio del juicio<sup>39</sup>. La legitimación material se concreta en el evento en que se pruebe realmente la calidad de damnificado para así obtener una sentencia favorable a las pretensiones de la demanda.<sup>40</sup>

Un concepto más reciente ha establecido que

*“(...) se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda (...) la legitimación material en la causa, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño (...)”<sup>41</sup>.*

En el caso que en esta oportunidad ocupa a la Sala, los demandantes afirmaron ser propietarios del vehículo automotor de placas VSD890. En este sentido es oportuno entonces determinar si tal condición de titulares del derecho de dominio sobre este bien inmueble se demostró dentro del expediente.

En relación con la adquisición del derecho real de dominio sobre bienes muebles automotores, vale decir que el sistema civil colombiano requiere para su perfeccionamiento que converjan el título y el modo, es decir, que para radicar la propiedad en cabeza de alguien, es necesario, en primer lugar, que exista un

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356. Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, sentencia de 25 de julio de 2011, Exp. 20.146.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, sentencia de 19 de agosto de 2011, Exp. 19.237.

<sup>40</sup> Sentencia del 10 de agosto de 2005, Exp. 13444.

<sup>41</sup> Sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente: 18163; 4 de febrero de 2010, expediente 17720.

título<sup>42</sup> otorgado con la finalidad de transferir el dominio de una persona a otra, y, posteriormente, que esa transferencia se perfeccione mediante la efectiva entrega o tradición de la cosa. Recogiendo las definiciones ofrecidas por el profesor José J. Gómez, la Honorable Corte Suprema de Justicia ha precisado:

*“como se sabe, en el Derecho Civil se distinguen claramente las nociones de Título y Modo. Así, el primero es el hecho del hombre o la sola ley que establece obligaciones o lo faculta para la adquisición de los derechos reales, conforme lo ha establecido desde antiguo la doctrina universal, al paso que el segundo es la manera como se ejecuta o realiza el título. Y en virtud de estos dos fenómenos los particulares pueden adquirir el derecho de dominio sobre las cosas”<sup>43</sup>*

De acuerdo con lo anterior, este derecho real nace de la suma de dos momentos, el primero de ellos, la formación del título que en tratándose de bienes muebles, como es el caso de los automotores, no requiere solemnidad alguna y puede ir contenido en la ley, en un contrato, escrito o verbal, o en un acto administrativo o judicial, los cuales constituyen fuente de obligaciones, y por lo tanto no tienen la virtud, per se, de transferir el derecho real de dominio, como sí la tradición<sup>44</sup>, que es, precisamente, donde se presenta un segundo momento, correspondiente a la verificación del modo<sup>45</sup>, es decir de la tradición<sup>46</sup>, que en relación con los vehículos automotores ha mostrado la evolución normativa y jurisprudencial, que a continuación se expone.

Bajo el imperio del texto original del Decreto Ley 1344 de 4 de agosto de 1970, se definió el registro nacional automotor y el registro terrestre automotor, en los siguientes términos:

*“Artículo 2º: Para la interpretación y aplicación del presente código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

**Registro nacional 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 providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.*

**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 providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación,*

<sup>42</sup> En los términos del profesor JOSÉ J. GÓMEZ, el título *“es el hecho del hombre generador de obligaciones o la sola ley que lo faculta para adquirir el derecho real de manera directa.* (Bienes, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1981, Pág. 159.

<sup>43</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 9 de junio de 1999, Rad. 5265. M.P. Pedro Lafont Pianetta.

<sup>44</sup> Providencia de 10 de marzo de 2005. M.P. Jaime Alberto Arrubla Paucar.

<sup>45</sup> También el profesor JOSÉ J. GÓMEZ ofrece como definición de *modo “es la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título, cuando este genera la adquisición de los derechos reales”.* (obra *ibidem*)

<sup>46</sup> De conformidad con el artículo 740 del C.C., La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo.

Otra definición que ofrece suficiente claridad sobre el tema, es la presentada por el citado tratadista, quien la define como *“la forma de cumplir las obligaciones de dar y consiste en la entrega que de la cosa sobre la cual recae el derecho debido, hace el deudor al acreedor”.*

*gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros*”.

En ese entendido, se consideraba que la inscripción en el registro automotor surtía efectos de publicidad y oponibilidad, pues el legislador no dispuso que con él se surtiera efecto alguno entre las partes sino ante las autoridades y terceros, por lo cual no podría decirse que éste constituía el modo de transferir el dominio o propiedad del bien.

Es así, que bajo el Decreto 1344 de 1970 el derecho real de dominio o propiedad se adquiría con la conjunción del título, correspondiente a la ley, el contrato u acto judicial o administrativo traslativo de dominio, y el modo – tradición, que se efectuaba con la entrega real y material que del bien hiciera el tradente al adquirente, por cualquiera de los medios contemplados en el artículo 754 de nuestro ordenamiento civil<sup>47</sup>.

Posteriormente, con el Decreto Ley 2157 de 1970, por medio del cual se dictaron normas sobre el régimen jurídico de los vehículos automotores, se derogaron los Decretos 1255 de 1970 y 2059 de 1970, con entrada en vigencia desde 1 de enero de 1971, se dispuso que los propietarios o poseedores regulares de vehículos automotores terrestres, dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de ese decreto, presentarían al Instituto Nacional de Transportes, directamente o por conducto de las oficinas de tránsito correspondientes, una solicitud para ser incluidos en el inventario nacional automotor y a partir de la vigencia de este decreto todo acto o contrato que implicara tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción de dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre un vehículo automotor terrestre, debía presentarse por los interesados ante las autoridades de tránsito, para que surtiera efectos ante ellas, quienes dejarían constancia de la inscripción en el acto o contrato y darían aviso al instituto nacional del transporte<sup>48</sup>.

Finalmente, frente a la consensualidad de los negocios jurídicos que recaen sobre automotores, en su calidad de bienes muebles, debe anotarse que mediante Decreto Ley 1255 de 1970, el ejecutivo con facultades extraordinarias, pretendió que se elevara a escritura pública todo acto o contrato que tuviera por objeto la constitución, modificación, extinción o limitación de derechos reales que recayeran sobre ellos, para reputarlo perfecto, y que la tradición se efectuara con la inscripción del título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no obstante, dadas las dificultades para su implementación, este Decreto fue suspendido mediante el Decreto Ley 3059 del mismo año y derogado mediante el Decreto 2157 de 1970.

---

<sup>47</sup> El Capítulo II del Título VI del Libro del Código Civil, establece las formas de tradición de las cosas corporales muebles, así: Artículo 754. **Formas de la Tradición.** La tradición de una cosa corporal mueble deberá hacerse significando una de las partes a la otra que le transfiere el dominio, y figurando esta transferencia por uno de los medios siguientes: 1o.) Permitiéndole la aprehensión material de una cosa presente. 2o.) Mostrándosela. 3o.) Entregándole las llaves del granero, almacén, cofre o lugar cualquiera en que esté guardada la cosa. 4o.) Encargándose el uno de poner la cosa a disposición del otro en el lugar convenido. 5o.) Por la venta, donación u otro título de enajenación conferido al que tiene la cosa mueble como usufructuario, arrendatario, comodatario, depositario o a cualquier otro título no traslativo de dominio; y recíprocamente por el mero contrato en que el dueño se constituye usufructuario, comodatario, arrendatario, etc.

<sup>48</sup> De este precepto se infiere que el contrato o acto debía presentarse por escrito, pero ello era simplemente para efectos probatorios sin que implicara una solemnidad en la formación de los contratos que versaran sobre automotores.

En el mismo sentido, se profirió el Decreto Ley 1250 de 1970 por medio del cual se expidió el estatuto de registro de instrumentos públicos, donde se incluyeron normas que versaban sobre bienes raíces y sobre vehículos automotores terrestres, pero mediante el Decreto 2059 de 1970 se suspendió su aplicación en lo relacionado con los automotores y finalmente mediante el 2157 del mismo año se derogaron estas disposiciones, quedando vigente únicamente en lo relacionado al registro de la propiedad inmobiliaria, razón por la cual el registro de los tan mencionados bienes muebles no podía llevarse mediante la inscripción en el registro de instrumentos públicos, porque esta solemnidad (la escritura pública) frente a los automotores nunca estuvo vigente, por lo cual, no podían aplicarse a estos bienes las disposiciones del Decreto 1250 de 1970, que como su nombre lo indica, estaba dirigido al registro de instrumentos públicos.

Con el Decreto Ley 1809 de 1990 se introdujeron reformas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre de la época – Decreto Ley 1344 de 1970, y mediante la modificación del artículo 88 se vino a establecer, ya no como mera definición sino como parte del articulado, que 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 debía inscribirse todo acto o contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implicara 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 surtiera efectos ante las autoridades y ante terceros, encargando al Instituto Nacional de Transporte de reglamentar la forma en que funcionaría y se llevaría el registro terrestre automotor<sup>49</sup>.

Con la expedición del Decreto Ley 1809 de 1990 el legislador tampoco dio efectos de transferir la propiedad al registro de automotores. Por el contrario, la connotación, fuera de la publicidad y oponibilidad del registro, sigue siendo un instrumento de control para las autoridades que por este medio consiguen determinar o individualizar los automotores nacionales que transitan por el territorio y a sus titulares, razón por la cual se estableció que no serían objeto de registro los vehículos y la maquinaria que por sus características no puedan transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público.

En este entendido, la Sala, en reiterada jurisprudencia, al juzgar hechos sucedidos en vigencia de la citada normatividad, sostuvo que

*“La exigencia de la inscripción de los vehículos en un registro público tiene por objeto permitir el control que debe ejercer el Estado sobre una actividad de interés general, que representa un avance en el desarrollo social, pero que a su vez contiene una potencialidad destructiva que debe ser mantenida dentro de estrictos límites.*”

---

<sup>49</sup> “Decreto 1809 de 1990, 76<sup>a</sup>: 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, características 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 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 o privadas abiertas al público”.

*La inscripción de un vehículo y de cualquier acto de disposición sobre el mismo en el registro automotor no es constitutiva de ningún derecho, es declarativa del mismo y por lo tanto, puede ser desvirtuada a través de otros medios probatorios*<sup>50</sup>.

Al respecto, vale la pena referirse a los principios que rigen el valor jurídico de las anotaciones o inscripción en el registro de la propiedad, a saber “*declarativo*<sup>51</sup> o *constitutivo*” entendiéndose por inscripción declarativa

*“aquella que no tiene más efecto que publicar una alteración jurídica (...) que se ha producido en la vida real antes de la inscripción; ella se limita a recoger los elementos jurídicos que dan vida al derecho real, sin añadir un valor especial por sí misma. El derecho real nace y existe fuera del registro, y las inscripciones que en él se practican se refieren a derechos reales ya existentes, razón por la que carece de toda eficacia para el nacimiento, existencia y validez del mismo. La inscripción asume el valor de simple medio exteriorizador o de publicidad de una transferencia o gravamen ya operado en la realidad jurídica, no hace más que declarar un cambio jurídico patrimonial que ha ocurrido fuera del registro*<sup>52</sup>.

Por el contrario, la declaración es constitutiva cuando conlleva el nacimiento del derecho real, es decir, que ella origina la propiedad en cabeza del adquirente, en este sentido el citado autor la define

*“la inscripción es constitutiva cuando produce el nacimiento, transmisión, modificación o extinción de los derechos reales (...). El registro es la institución que de la vida a los derechos reales mediante formas esenciales para el nacimiento de los mismos. La inscripción asume el valor de factor, elemento o requisito indispensable para que el título traslativo de dominio o constitutivo produzca ese efecto. El asiento no sirve únicamente para exteriorizar la existencia de una transmisión o gravamen, sino que también concurre como un elemento esencial para que el fenómeno traslativo o constitutivo tenga lugar en la vida jurídica. Es decir, es requisito sine qua non para que se produzca el cambio en el derecho real*<sup>53</sup>.

Entre los Decretos 1344 de 1970 y 1809 de 1990, y con la entrada en vigencia del Código de Comercio – Decreto Ley 410 de 27 de marzo de 1971, que empezó a regir a partir del 1° de enero de 1972, teniendo en cuenta especialmente lo prescrito en el parágrafo del artículo 922, se estableció que la tradición del dominio de los vehículos automotores se hiciera, al igual que la de los inmuebles, mediante la inscripción del título en la correspondiente oficina de registro, ante el funcionario y en la forma que determinaran las disposiciones legales, requiriendo, además, la entrega material.

Ahora bien, para regular el registro terrestre automotor se expidió la Ley 53 de 1989 que le asignó al Instituto Nacional de Tránsito la labor de adelantar el inventario

---

<sup>50</sup> Consejo de Estado, sentencias de 8 de noviembre de 2001 y 20 de febrero de 2003, Exps. 13.730 y 14.176 (respectivamente), M.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>51</sup> No debe confundirse los efectos declarativos de las sentencias judiciales, con los de la institución del registro de la propiedad, pues las sentencias o fallos declarativos, constituyen un título declarativo que igualmente tendrá que cumplir con el modo – tradición para trasladar el derecho real.

<sup>52</sup> EDUARDO CAICEDO ESCOBAR, Derecho Inmobiliario Registral, Bogotá D.C., Editorial Temis S.A. 1997, pág. 40-41.

<sup>53</sup> *Ibidem*, *ibidem*, Pág. 39-40.

Nacional Automotor y la de llevar el Registro Terrestre Automotor, recogiendo en su artículo 6° la definición casi textual presentada por el Decreto 1344 de 1970.

*“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”.*

Luego, con la expedición de la Ley 53 de 1989 el legislador definió la institución del registro terrestre automotor sin otorgarle la facultad de transferir la propiedad, sino que solo creó la obligación de inscribir en él todo acto o contrato que implicara tradición, incurriendo con ello en la imprecisión de afirmar que los actos o contratos implican tradición por cuanto ellos sólo son el título del cual se deriva la obligación de “dar” mediante la entrega o tradición del bien.

Frente al anterior desarrollo normativo, y con la aplicación del artículo 922 del C.Co., la jurisprudencia presentó diferentes planteamientos, teniendo en cuenta, que ello afectaba el ámbito probatorio del derecho real, para acreditar la legitimación en la causa cuando se alegara la propiedad de automóviles.

*“El contrato de compraventa de un vehículo automotor es consensual en el derecho colombiano. Dicho contrato constituye así el título adquisitivo del dominio. Pero como éste, por sí solo, no transfiere la propiedad, se requiere la concurrencia de la tradición o modo de adquirir ese derecho, el que para tales muebles no es el ordinario propio de éstos (art. 754 del C. C.), sino el especial exigido por el artículo 922 del Código de Comercio.*

*Quiso el legislador rodear esa tradición de una mayor solemnidad hasta el punto de hacerla similar a la exigida para la transferencia de inmuebles. En esa forma la inscripción de los automotores cumple, fuera de la finalidad anotada, otros efectos de alcance administrativo, impositivo y de publicidad, dada la importancia que para la economía nacional tiene el parque automotor.*

*Contra lo que sucede en los contratos consensuales de muebles en general, la compraventa de un vehículo automotor impone al vendedor una obligación de hacer adicional, cual es la de traditar el objeto vendido mediante la inscripción en la oficina de tránsito correspondiente.*

*La prueba del dominio para fines de legitimación puede ser, entonces, la certificación de la oficina de tránsito en la que esté inscrito el automotor; o también la copia autenticada de la matrícula o tarjeta de propiedad; prueba ésta que proporciona una gran certeza porque su expedición está precedida, como lo dijo la Corte “de la previa comprobación de su derecho por parte del dueño del vehículo y el cumplimiento de los demás requisitos legales exigidos para expedir el permiso o licencia para que el aparato pueda transitar” (Sentencia de julio 21 de 1971). En otros términos, esa matrícula prueba que la inscripción del título de dominio se efectuó y que se hizo a nombre de la persona que figura en ella”<sup>54</sup>.*

---

<sup>54</sup> Sentencia del 30 de agosto de 1988, exp: 5198.

Aunque con estos argumentos se evidencia una equivocación al afirmar que la tradición es una obligación de hacer del vendedor, ya que por el contrario ella encarna la obligación de dar<sup>55</sup> que nace del contrato de compraventa en cabeza del vendedor<sup>56</sup>; observa la Sala que la aplicación del artículo 922 del C.Co., se extiende a todos los vehículos automotores sin diferenciar si su título pertenece al ámbito del Derecho civil o comercial,

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 922 del Código de Comercio, para acreditar la propiedad sobre vehículos se requiere demostrar que el respectivo título de adquisición fue inscrito en las oficinas de tránsito (art. 88 decreto ley 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como fue modificado por el decreto ley 1809 de 1990) , para lo cual se requiere aportar copia del registro o de la licencia, ya que ésta se expide luego de perfeccionado el registro y por lo tanto, prueba la realización de ese acto, según lo establecido en el artículo 87 del decreto ley 1344 de 1970, vigente al momento de la ocurrencia de los hechos objeto de este proceso”<sup>57</sup>*

En contradicción a esta postura, se interpretó la existencia de una dualidad de regímenes, dependiendo de si se trataba de un negocio civil o comercial. En ese sentido la jurisprudencia dijo:

*“En efecto, si se trata de un contrato civil, la tradición se realiza conforme lo establecido en el artículo 754 del Código Civil, esto es, con la manifestación que una de las partes haga a la otra de que le trasfiere el dominio del bien, a través de los medios que señala la norma. En tal evento, el registro del título de adquisición ante el funcionario que indique la ley, no tiene efectos sobre el acto de tradición en sí, sino que constituye una forma de publicidad del mismo, que tiene entre sus fines permitir un mejor control del Estado sobre la actividad de conducción de vehículos y generar confianza pública en las relaciones jurídicas en las que sean objeto dichos bienes.*

*Diferente es la situación jurídica cuando se trata de enajenación de vehículos automotores destinados al transporte público, pues en tal caso, la compra y venta de los mismos constituirán actos de comercio y su tradición, de acuerdo con la ley mercantil se realiza con la inscripción del título en la oficina correspondiente. En efecto, el artículo 20 numeral 18 del Código de Comercio establece que son mercantiles para todos los efectos legales las empresas de compra y venta de vehículos para el transporte por tierra, agua y aire y sus accesorios y el artículo 922 ibídem establece que la tradición de vehículos automotores se realiza con la inscripción del título ante el funcionario y en la forma que determinen las disposiciones legales pertinentes.*

*Dicha inscripción debía realizarse, según lo previsto en el decreto 1344 de 1970, o Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como fue modificado por el*

---

<sup>55</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia de 21 de abril de 2010, Proceso N° 33418, M.P. Julio Enrique Socha Salamanca, sostuvo que en ese caso, la compraventa se constituye en el título traslativo de dominio y para tal contrato basta el acuerdo entre cosa y precio. Tratándose de bienes muebles la naturaleza de ese negocio jurídico es consensual, del cual nacen obligaciones tanto para el vendedor como para el comprador: el primero debe dar la cosa, el segundo ha de dar el precio pactado. (...) la tradición es la forma jurídica como se cumplen las obligaciones de dar.

<sup>56</sup> El artículo 1880 del C.C. establece que las obligaciones del vendedor se reducen en general a dos, siendo la primera de ellas la entrega o tradición.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, sentencia de 12 de septiembre de 2002, Exp. 13.395, M.P. Ricardo Hoyos Duque, se pronunció en relación con hechos ocurridos el 4 de agosto de 1993, donde dijo que la copia auténtica de la tarjeta de propiedad era suficiente para probar la propiedad alegada.

*decreto 1809 de 1990, vigentes para la época de ocurrencia de los hechos de que trata este proceso, en las oficinas de tránsito correspondientes y sólo verificado ese acto podía expedirse la licencia de tránsito*<sup>58</sup>.

Es decir, que cuando el título que genera la obligación de transferir el dominio configuraba un negocio civil, se aplicaban las formas de tradición contenidas en el citado artículo 754 C.C. En cambio, si el título configuraba un acto mercantil, la tradición debía efectuarse mediante la inscripción en la correspondiente oficina de registro y de conformidad con cada uno de ellos habría de acreditarse la propiedad de los automotores.

Esta discusión se zanja con la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002, que en su artículo 47 establece que para la tradición del dominio de los vehículos automotores, además de su entrega material, debe surtirse su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, la cual debe efectuarse dentro de los 60 días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo.

De esta manera se introduce, definitivamente, y sin lugar a dudas, dentro del ordenamiento civil y comercial colombiano, la formalidad de la inscripción en el Registro Terrestre Automotor de los títulos de adquisición<sup>59</sup> de bienes automotores para efectuar la tradición de estos, incluyendo toda maquinaria capaz de desplazarse, los remolques y los semi-remolques. De manera que mientras no se lleve a cabo la inscripción en el Registro Nacional Automotor en la correspondiente oficina del Ministerio de Transporte, el derecho de dominio no se habrá transferido por falta del modo, es decir que no habrá tradición.

Debe anotarse que el registro terrestre automotor es un servicio público establecido por el legislador, de conformidad con la facultad constitucional contemplada en el artículo 131 de la Carta Magna, según el cual compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los registradores, de manera que es la ley la encargada de definir y determinar la forma, los fines y los efectos de la inscripción en el registro público, ya sea de automotores o inmobiliario.

En consecuencia, en razón a la formalidad de la inscripción en el Registro Terrestre Automotor, ha de afirmarse que la tradición de un vehículo automotor,

<sup>58</sup> Consejo de Estado, sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 19.432, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, se pronunció en relación con hechos ocurridos el 14 de julio de 1992 y cuya adquisición del vehículo se pretendió probar con el contrato permuta, celebrado el 13 de febrero de 1992. Allí se dijo que el título no era suficiente para acreditar la propiedad, por cuanto por tratarse de un vehículo de uso público, dedicado al transporte de pasajeros, su adquisición implicaba un acto de comercio cuya tradición debía efectuarse con aplicación del artículo 922 del C.Co., es decir mediante la inscripción en la oficina de registro de automotores, en cuya ausencia se consideró no probada la propiedad pero si la posesión y se tuvo al demandante como poseedor, postura que en la actualidad no se comparte, toda vez que la Sala considera que en estricto sentido, no puede adjudicarle al demandante una condición diferente a la alegada por él, para dar por establecida la legitimación material por activa, porque ello implicaría sustituir la causa petendí de la acción, es decir modificar los hechos en que se sustenta la demanda, desconociendo el principio del debido proceso, sacrificando el derecho de defensa de la parte contraria y atentando contra la congruencia que debe existir en sus sentencias.

<sup>59</sup> El artículo 765 del C.C., cita como títulos traslaticios del dominio, aquellos que por su naturaleza sirven para transferir el dominio, como la venta, la permuta y la donación entre vivos, confundiendo con ello la noción del título con la del modo, pues como se concluye en este estudio, el título no traslada el dominio, este solo genera la obligación de dar y es con el modo que se traslada la propiedad de cabeza del tradente a la del adquirente. En los términos del Dr. J.J. Gómez, *“al decir el Código (765) que hay títulos constitutivos y traslaticios, contraria sus propias bases en punto a obligaciones y confunde la noción de título con la noción de modo. Los títulos ni son traslaticios, ni son constitutivos: son simplemente títulos, es decir fuentes de obligaciones o de facultades; si el título es ejecutado y se trata de obligaciones de dar, se transfiere el dominio, pero ello no será obra del título sino del modo; (...) El título no tiene el atributo de transferir el derecho real; (...) el título es simplemente de adquisición o de propiedad, si habiendo originado obligaciones de dar, estas fueron cumplidas (...)”*

cuando sea aplicable la Ley 769 de 2002, solo nace con la inscripción en este Registro y se prueba, entonces, mediante el certificado expedido por la dicha autoridad, donde conste la inscripción y por lo tanto la tradición, asimilándose, entonces, al registro inmobiliario.

Respecto al título, en atención a la consensualidad de los contratos cuyo objeto es un bien automotor, los medios para demostrar su existencia no están supeditados, en principio, a una tarifa legal, por el contrario el Juez puede admitir todos los medios de prueba y valorarlas según su ciencia y conocimiento hasta obtener la acreditación de la existencia del contrato. No ocurre así, con los contratos solemnes, cual es el caso de aquellos que recaen sobre bienes inmuebles, frente a los cuales, el ordenamiento legal ha establecido para su formación y perfeccionamiento el otorgamiento de escritura pública que contenga la voluntad de las partes y los elementos esenciales del negocio, de manera que sólo mediante éste instrumento podrá probarse la existencia de un contrato cuyo objeto es un bien raíz, así lo estipula el artículo 232 del Código de Procedimiento Civil, que limita la eficacia del testimonio al establecer que éste medio probatorio no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato, en concordancia con el 265 *ibídem* que estatuye que el instrumento público *ad substantiam actus* no puede suplirse por otra prueba, y el 1760 *ibídem* que establece que la falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad.

En conclusión, sólo con la Ley 769 de 2002 la institución del registro de vehículos automotores, adquiere la plena calidad de ser constitutivo de la tradición, pues si bien con la entrada en vigencia del Código de Comercio se estableció dicha formalidad, ella no ofrecía claridad, ya que como se mostró generaba la discusión sobre si esta norma se aplicaba únicamente en el tráfico mercantil o si, por el contrario, era extensiva a los actos civiles.

Sin embargo, en cuanto a la prueba de la propiedad, se concluye que con la entrada en vigencia del Decreto 1809 de 1990, el registro terrestre automotor es la prueba idónea para determinar la propiedad<sup>60</sup>, toda vez que éste es el contenido de todos los datos necesarios para tal efecto y, además, refleja la situación jurídica de los vehículos automotores terrestres.

Hechas las anteriores precisiones y retomando los hechos objeto de debate, la Sala considera que en el presente caso el contrato de adquisición del bien configuró un negocio comercial al cual debe aplicarse lo previsto en el artículo 922 del Código de Comercio.

En el caso de autos, se halla acreditada la existencia del título consistente en el contrato de compraventa del vehículo automotor de placas VSD 890, celebrado entre el señor Eudoro Juan Chamorro y los señores Luis Hernando Ortega Ramos y José Rómulo Ortega Betancourt el día 6 de abril de 1996<sup>61</sup>.

De este contrato sólo surgió la obligación de dar que se perfeccionaría con la inscripción del traspaso en el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Nariño, de lo cual no obra prueba alguna en el expediente. En efecto el único certificado de tradición que aparece, fue expedido el 4 de junio de 1997 y da cuenta que el propietario del referido vehículo es el señor EUDORO JUAN CHAMORRO ESPAÑA. Si bien obra un formulario único Nacional, en el que se

---

<sup>60</sup> Artículo 88, Decreto Ley 1809 de 1990.

<sup>61</sup> fls. 157-158 del C.2.

solicita el traspaso de la propiedad del señor CHAMORRO ESPAÑA a los aquí demandantes, este documento no tiene la fuerza para acreditar tal dominio, pues no da cuenta que el contrato celebrado fue inscrito; además este formulario fue diligenciado el 24 de enero de 2000, es decir, dos años después de la fecha en que el vehículo le fue devuelto a los aquí demandantes.

De modo, pues, que los demandantes no acreditaron tener la condición que invocaron en la demanda, esto es, la de propietarios del vehículo cuyos daños invocan; en estas condiciones las pretensiones no están llamadas a prosperar y habrán de denegarse.

Ahora bien, no obstante que en el presente caso estamos frente a un apelante único, la Fiscalía General de la Nación, y que esta entidad no expuso entre los motivos de su inconformidad la falta de legitimación por activa; no es menos cierto que esta Corporación ha dicho que la limitación establecida por el artículo 357 del código de procedimiento civil, no es absoluta, pues la misma no opera, entre otras, ante normas de carácter imperativo como las procesales.

En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en pleno, en sentencia del 9 de febrero de 2012, proferida dentro del expediente 21060, dispuso:

*“Ahora bien, en relación con la mencionada regla general, según la cual aquellos temas no propuestos en el recurso de alzada estarían llamados a excluirse del conocimiento del juez ad quem, conviene precisar que dicha regla general no es absoluta, puesto que la misma debe entenderse y admitirse junto con las excepciones que se derivan, por ejemplo, i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título puramente ilustrativo, aquellos temas procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, no obstante que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.*

*En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo”.*

En concordancia con el anterior precedente, en el caso sub judice, pese a que se está frente a un recurso de apelación único, la Sala no se encuentra sujeta a la limitación impuesta por el artículo 357 del código de procedimiento civil, en cuanto a legitimación en la causa se refiere.

### **3. Costas**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, la Sala se abstendrá de imponer condena alguna por este concepto.

En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**REVÓCASE** la sentencia de 12 de marzo de 2004 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, y en su lugar se dispone.

**PRIMERO: DECLÁRESE DE OFICIO**, la excepción de falta de legitimación de los demandantes, toda vez que no acreditaron la condición alegada en la demanda de propietarios del vehículo de placas VSD, como quedó expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **NIÉGANSE** todas las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: Sin condena en Costas.**

**CUARTO:** Una vez Ejecutoriada esta providencia **REMÍTASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y publíquese,

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Consejero- Presidente  
Aclaró voto

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Consejero

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Consejero ponente