

REGISTRO TERRESTRE AUTOMOTOR - Definición / CAMBIO DE PROPIETARIO - La exigencia de paz y salvo de la empresa de afiliación es legal / PAZ Y SALVO DE LA EMPRESA DE TRANSPORTE - Legalidad como requisito en trámite de cambio de propietario / TRANSFORMACION DE VEHICULO - No requiere paz y salvo de la empresa a que está afiliado el automotor / CAMBIO DE SERVICIO - No requiere autorización del INTRA / REGISTRO TERRESTRE AUTOMOTOR - Nulidad parcial Acuerdo 51 de 1993 del INTRA

Como se advierte de las normas arriba transcritas, el Registro Terrestre Automotor es definido como el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres, y en él se inscribirá todo o contrato que implique tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción de dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros, razón por la cual la exigencia del paz y salvo contenida en el artículo 84, literal g) del Acuerdo 51 de 1993 se encuentra ajustada a derecho, dado que trata del cambio de propietario, es decir, de la tradición y/o disposición del respectivo automotor. De otra parte, la Sala considera que el estado del vehículo en relación con la empresa a la cual se encuentra afiliado no se encuentra comprendido dentro de las situaciones a que alude el artículo 76 del Decreto Ley 1809 de 1990, como también que el estar o no a paz y salvo con la empresa a la cual se encuentra afiliado un vehículo nada tiene que ver con la transformación, modificación o cambio de las características que lo identifican, razón por la cual el artículo 105 del Decreto Ley 1809 de 1990 tampoco puede ser el fundamento de tal exigencia. Por último, el artículo 104 del Decreto Ley 1809 de 1990, que dispone que para obtener el cambio de servicio de un automotor al servicio público se requiere autorización expedida por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, norma en la que también se basó la Junta Liquidadora del INTRA para expedir las normas acusadas no puede ser fuente de éstas, pues en este caso la norma que se demanda se refiere es al cambio de servicio público a particular. En consecuencia, se tiene que no fue desvirtuada la legalidad del artículo 84, literal g) del Acuerdo 51 de 1993, en tanto que si lo fue la de sus artículos 87, literal c) y 92, parágrafo 1.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00315-01

Actor: SINDICATO NACIONAL DE CHOFERES DE COLOMBIA

Demandado: JUNTA LIQUIDADORA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPORTE Y TRANSITO

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Decide la Sala, en única instancia, la demanda de nulidad incoada por el SINDICATO NACIONAL DE CHOFERES DE COLOMBIA en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., contra los artículos 84, literal g); 87, literal c); y 92, parágrafo 1 del Acuerdo 51 de 14 de octubre de 1993 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de tránsito terrestre automotor y se derogan los Acuerdos 34 de 1991, 22 de 1992 y 52 de 1992”*, expedido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.

I. ANTECEDENTES

a. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación.

En apoyo de sus pretensiones la parte actora sostiene que el acto acusado viola los artículos 13, 83 y 84 de la Constitución Política; 1546 del C.C.; las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996; y el Libro Tercero, Sección Primera, Título XXI del C. de P.C.

Considera que con la exigencia del paz y salvo contenida en las normas demandadas se garantiza el cumplimiento de una obligación contractual entre particulares, con lo cual la empresa de transporte asume una posición dominante y es evidentemente favorecida, lo cual desconoce el ámbito fáctico del contrato mercantil, en cuanto otorga facultades dictatoriales a una de las partes, pese a que la ley comercial indica que éstas tienen las mismas facultades y los mismos derechos tanto en el contrato mercantil como en cualquiera otro.

Dice que lo anterior riñe con la ley civil, ya que el funcionario competente para conocer de un litigio originado en un contrato privado es el juez civil, cuya jurisdicción es la ordinaria y no la administrativa. Además, desborda la capacidad reglamentaria de la norma, al crear el paz y salvo, documento privado, como requisito para distintos trámites, con violación de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, en las cuales no existe dicho documento privado y al cual pretende otorgársele los mismos alcances de un documento público.

Anota que el paz y salvo no tiene incidencia alguna en el registro del cambio del propietario del vehículo, ya que corresponde a las partes determinar voluntariamente si el nuevo propietario compra el vehículo con alguna obligación con la empresa.

A su juicio, la exigencia en cuestión desconoce el principio de la buena fe a que alude el artículo 83 de la Constitución Política, al igual que el 84 ibídem, por cuanto las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 establecen los requisitos que se deben tener en cuenta en materia de transporte.

De otra parte, señala que el artículo 1546 del C.C. denota la condición resolutoria tácita, la cual es facultativa para el contratante que ha cumplido, ya que puede escoger entre pedir a la otra parte el cumplimiento del contrato, si es posible, con la indemnización moratoria correspondiente, o solicitar la resolución del mismo, con la indemnización de perjuicios compensatorios.

Significa lo anterior que las partes en cualquier tipo de contrato tienen la facultad de hacer valer sus derechos, razón por la cual con la exigencia del paz y salvo, documento emanado de una relación contractual, se viola el precepto antes mencionado, al no dejar que la empresa transportadora potestativamente realice las acciones tendientes al cobro de las obligaciones adeudadas a ella y vulnera la libertad contractual del propietario del transporte, al ser conminado al pago de sus obligaciones, así como al pago del cobro que a bien tenga la empresa hacer, todo con el fin de obtener el paz y salvo de la empresa a la cual está vinculado, para llevar a cabo un trámite público en el que no tiene incidencia probatoria alguna el mencionado requisito.

De igual manera, considera que se viola el Libro III, Sección Primera, Título XXI del C. de P.C., ya que el requisito del paz y salvo omite el debido proceso que debe seguir este tipo de conflictos suscitados entre las partes intervinientes de un contrato.

Por último, sostiene que la exigencia del paz y salvo viola el derecho a la igualdad consagrado en el canon constitucional 13, dado que se otorga una posición dominante a la empresa de transporte, frente al propietario del vehículo.

b. Las razones de la defensa

La Nación–Ministerio de Transporte, en defensa de la legalidad de las normas acusadas anota que el Acuerdo 51 de 1993, contentivo de las disposiciones acusadas, fue expedido bajo los postulados de la Ley 53 de 1989 y del Decreto Ley 1809 de 1990, que facultaron a la Junta Liquidadora del INTRA para fijar los procedimientos y requisitos de los trámites que se adelantan ante los organismos de tránsito del país.

Menciona que es obligación del Estado velar por la seguridad de sus asociados, en este caso, tanto de los propietarios de los vehículos como de las empresas transportadoras, independientemente de que medie un contrato, pues el Ministerio ejerce es el control administrativo, de conformidad con las facultades que le otorga la ley a la Junta Liquidadora del INTRA.

e.- La actuación surtida

De conformidad con las normas previstas en el C.C.A., a la demanda se le dio el trámite establecido para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto del 17 de febrero de 2005 se admitió la demanda y se ordenó darle el trámite correspondiente.

Dentro del término para alegar de conclusión, hizo uso de tal derecho el representante del Ministerio Público.

II. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado, después de referirse a las normas con base en las cuales se profirieron las disposiciones acusadas, señala que la normativa vigente al momento de expedirse el Acuerdo 51 de 1993 (la Ley 53 de 1989 y el Decreto Ley 1809 de 1990) facultó a la Junta Liquidadora del INTRA para regular lo referente al transporte público de pasajeros.

Sostiene que el transporte de pasajeros en vehículo taxi constituye un servicio público esencial y como tal sujeto al control del Estado por conducto de las autoridades competentes.

A su juicio, la Junta Liquidadora del INTRA tenía la facultad de regular los requisitos necesarios para efectuar el traspaso de vehículos de servicio público, el cambio de naturaleza del servicio y el traslado del registro a otro municipio y concluye que la exigencia del paz y salvo en los anteriores trámites permite llevar un control eficaz y efectivo sobre el parque automotor de taxis cuya autoridad competente, en su momento, era el INTRA, sin que dicho ente hubiera violado norma constitucional o legal alguna. Por tanto, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Las disposiciones acusadas del Acuerdo 51 de 1993, *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de tránsito terrestre automotor y se derogan los Acuerdos 34 de 1991, 22 de 1992 y 52 de 1992”*, expedido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito-INTRA, establecen:

“Artículo 84. *Para inscribir el cambio de propietario en el Registro Terrestre Automotor, se observará el siguiente trámite:*

“a) ...

“g) *Cuando es de servicio público, paz y salvo de la empresa donde se encuentra vinculado o afiliado”.*

“Artículo 87. *En caso de cambio de servicio, el propietario del vehículo debe registrar esta novedad ante el organismo de tránsito donde el mismo esté registrado solicitando cambio de la licencia de tránsito y de las placas, observando el siguiente trámite:*

“CAMBIO DE SERVICIO PÚBLICO A PARTICULAR:

“a) ...

“c) *Paz y salvo de la empresa a la cual está vinculado”.*

“Artículo 92. *Para efectos del traslado del registro de un vehículo automotor, el propietario del mismo lo solicitará ante el organismo de tránsito donde esté registrado, observando el siguiente trámite:*

“ ...

“Parágrafo. *Cuando se trata de servicio público de transporte municipal, será necesario allegar autorización expedida por la autoridad de transporte del municipio a donde se va a trasladar el registro original de la Tarjeta de Operación y Paz y Salvo de la empresa que desvincula”.*

Sea lo primero precisar que respecto de las Leyes 105 de diciembre de 1993 y 336 de 1996 que la parte actora cita como presuntamente violadas la Sala no hará pronunciamiento alguno, por cuanto sabido es que la legalidad de una disposición se analiza a la luz de la normativa vigente para la fecha de su expedición y, en este caso, tales leyes fueron expedidas con posterioridad al Acuerdo 51 de 14 de octubre de 1993, contenido de las normas acusadas.

Las normas demandadas hacen parte del Capítulo IV, denominado “Registro de vehículos”, del Acuerdo 51 de 1993, que fue expedido por la Junta Liquidadora del INTRA con fundamento en las facultades otorgadas por la Ley 53 de 1989 y el Decreto Ley 1809 de 1990.

Las normas pertinentes al asunto de la Ley 53 de 1989, preceptúan:

“Artículo 6º. *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 de dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros”.*

“Artículo 7º. *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. ...”.

“Artículo 8º. *El Inventario Nacional Automotor será el conjunto de datos relacionados con cada uno de los vehículos automotores terrestres”.*

Por su parte, las normas del Decreto Ley 1809 de 1990, aplicables al asunto que se examina, establecen:

“Artículo 76. *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”.*

*“**Artículo 94.** El artículo 104 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:*

*“**Artículo 104.** Para obtener el cambio de servicio de un automotor al servicio público, se requiere autorización expedida por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.*

“La oficina de tránsito donde esté registrado o radicado el vehículo, autorizará los otros cambios de servicio.

“El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito establecerá los requisitos y procedimientos correspondientes”.

*“**Artículo 95.** El artículo 105 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:*

*“**Artículo 105.** Cualquier transformación, modificación o cambio en las características que identifican un vehículo, deberá informarse o solicitarse permiso, según el caso, ante la autoridad competente de tránsito de conformidad con la reglamentación que expida el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito”.*

Como se advierte de las normas arriba transcritas, el Registro Terrestre Automotor es definido como el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres, y en él se inscribirá todo o contrato que implique tradición, disposición, aclaración, limitación, gravamen o extinción de dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surta efectos ante las autoridades y ante terceros, razón por la cual la exigencia del paz y salvo contenida en el artículo 84, literal g) del Acuerdo 51 de 1993 se encuentra ajustada a derecho, dado que trata del cambio de propietario, es decir, de la tradición y/o disposición del respectivo automotor.

De otra parte, la Sala considera que el estado del vehículo en relación con la empresa a la cual se encuentra afiliado no se encuentra comprendido dentro de las situaciones a que alude el artículo 76 del Decreto Ley 1809 de 1990, como también que el estar o no a paz y salvo con la empresa a la cual se encuentra afiliado un vehículo nada tiene que ver con la transformación, modificación o cambio de las características que lo identifican, razón por la cual el artículo 105 del Decreto Ley 1809 de 1990 tampoco puede ser el fundamento de tal exigencia.

Por último, el artículo 104 del Decreto Ley 1809 de 1990, que dispone que para obtener el cambio de servicio de un automotor al servicio público se requiere autorización expedida por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, norma en la que también se basó la Junta Liquidadora del INTRA para expedir las normas acusadas no puede ser fuente de éstas, pues en este caso la norma que se demanda se refiere es al cambio de servicio público a particular.

En consecuencia, se tiene que no fue desvirtuada la legalidad del artículo 84, literal g) del Acuerdo 51 de 1993, en tanto que si lo fue la de sus artículos 87, literal c) y 92, parágrafo 1.

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

F A L L A

PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad de los artículos 87, literal c); y 92, parágrafo 1 del Acuerdo 51 de 14 de octubre de 1993 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de tránsito terrestre automotor y se derogan los Acuerdos 34 de 1991, 22 de 1992 y 52 de 1992”*, expedido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.

SEGUNDO. DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

En firme esta providencia, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARCO ANTONIO VELILLA M.
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN