

## **LICENCIAS DE TRANSITO Y TRASPASO DE VEHICULOS – Normatividad aplicable para la época de los hechos. 27 de abril de 1994**

Para la época de los hechos, la expedición de licencias de tránsito y el traspaso de vehículos se encontraban regulados por el Decreto Ley 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito, modificado por el Decreto 1809 de 1990, y el Acuerdo 51 de 1993 proferido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Tránsito, INTRA. (...) Por su parte, el artículo 87 de la misma codificación, modificado por el artículo 1º, numeral 75 del Decreto 1809 de 1990, establecía: “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: (...) El artículo 92 del Decreto 1344 de 1970, modificado por el numeral 80 del artículo 1º del Decreto 1809 de 1990, disponía que la licencia de tránsito debía solicitarse por el propietario del vehículo “de acuerdo con la reglamentación que expida el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito”. Y el artículo 73 del Acuerdo 51 de 1993, proferido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Tránsito, que regulaba todos los trámites ante los organismos de tránsito del país, establecía en el inciso primero que el “registro inicial de un vehículo automotor se efectuará ante el organismo de tránsito competente, por el comprador o por quien importe directamente el vehículo (...)”. A su turno, el artículo 8º de la Ley 105 de 1993, “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”, aplicable para la época de los hechos, señalaba que la Policía de Tránsito deberá tomar las medidas concernientes para el cumplimiento de las normas de tránsito terrestre y velar por la seguridad de los usuarios y las cosas en las vías públicas. En tal virtud, dicha autoridad impondrá las sanciones a que haya lugar, por la violación de las normas de tránsito, contra las personas que conduzcan vehículos o que violen o faciliten el quebrantamiento de las normas de tránsito, así como contra los propietarios de vehículos o equipos de transporte, entre otros. Al mismo tiempo, las autoridades aplicarán las sanciones previstas por el ordenamiento legal, entre ellas: la amonestación; las multas; la suspensión o cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación; la suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora; y la inmovilización o retención de vehículos-artículo 9º-. Por su parte, el artículo 249 del Decreto Ley 1344 de 1970, modificado por el artículo 103 de la Ley 33 de 1986 “por la cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” disponía “que en caso de hechos que puedan constituir infracción penal, la Policía de Tránsito y la Vial tendrán atribuciones y

deberes de la Policía Judicial, con arreglo al Código de Procedimiento Penal”. El artículo 310 del Decreto 2700 de 1991 “Por la cual se expiden las normas de Procedimiento Penal”, aplicable para la época de los hechos, señalaba qué servidores públicos ejercían funciones permanentes de Policía Judicial, entre ellos: I) la policía judicial de la Policía Nacional; ii) el cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y todos los servidores públicos que integran las unidades fiscales; iii) el Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S. La misma norma contemplaba qué autoridades ejercían funciones especiales de policía judicial, entre ellos: I) La Contraloría y la Procuraduría General de la Nación; ii) Las autoridades de tránsito en asuntos de su competencia; iii) Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control, iv) los alcaldes e inspectores de policía.

### **AUTORIDADES DE TRANSITO – Facultades / – IRREGULARIDAD EN LA LICENCIA DEL TRÁNSITO DEL AUTOMOTOR - Inmovilización del vehículo. Procedencia**

Las autoridades de tránsito, como era el caso del patrullero Juan Carlos Sanclemente Zapata, estaban autorizadas para aplicar las medidas que resultaran efectivas en el cumplimiento de las disposiciones previstas por el Ordenamiento de Tránsito Terrestre, entre ellas, la inmovilización de vehículos, y en el presente asunto resulta que el agente de tránsito Sanclemente Zapata advirtió irregularidades en la licencia de tránsito del automotor de placas EW 4224, documento cuya finalidad no es otra que la de *“autorizar el tránsito de un vehículo por las vías públicas del territorio nacional y sirve para la identificación del mismo”*, según lo contemplaba el artículo 2º del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 1º del Decreto 1809 de 1990, circunstancia por la cual ordenó la inmovilización del automotor mencionado y lo dejó a disposición de la autoridad competente, como lo era en este caso la Fiscalía General de la Nación. Adicionalmente, el agente Sanclemente Zapata ordenó el traslado del automotor a los patios oficiales localizados en el parqueadero del Cuerpo de Bomberos del Municipio de Tuluá, Departamento del Valle del Cauca, y levantó un comparendo haciéndole saber al conductor del automotor inmovilizado que debía presentarse ante la autoridad competente dentro de los tres días siguientes, a fin de aclarar dicha situación. Asimismo, el agente aludido puso a disposición de la Fiscalía General de la Nación el automotor inmovilizado, como era su deber, según se infiere del informe que sobre el particular realizó el citado agente.

**PROCESO PENAL – Falsedad en documento público / LICENCIA DE TRANSITO – Falsa / AGENTE DE TRANSITO - Inmovilización de vehículo automotor. Comportamiento ceñido al ordenamiento jurídico**

En virtud de las irregularidades presentadas en la documentación del vehículo de placas EW 4224, la Fiscalía inició un proceso penal contra el señor Jorge Enrique Barrero Solano, propietario del automotor, por el delito de falsedad en documento público, entidad que, entre otras decisiones, hizo entrega provisional del automotor inmovilizado a su propietario. Y si bien el proceso penal finalizó con preclusión de la investigación a favor del señor Barrero Solano, lo cierto es que se estableció en el curso de la investigación penal, a través de un dictamen pericial practicado por la Sección de Criminalística del Cuerpo Técnico de Investigaciones, C.T.I., que la licencia de tránsito del automotor de placas EW 4224 era falsa, sin embargo, según el ente investigador, no existía certeza en torno al autor del ilícito. Lo anterior despeja cualquier asomo de duda en torno a que el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata, al servicio del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, obró fuera del marco de la ley, como lo aseguró la parte actora, pues el material probatorio revelado permite establecer que su comportamiento estuvo ceñido al ordenamiento jurídico imperante para la época de los hechos.

**AGENTE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO – Inmovilización de vehículo / INMOVILIZACION DE VEHICULO AUTOMOTOR – Daño antijurídico / DAÑO ANTIJURIDICO – No se acreditó / INMOVILIZACION DE VEHICULO AUTOMOTOR - Falla en la prestación del servicio / FALLA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO – No se configuró**

Ninguna falla en la prestación del servicio se configuró en el *sub lite*, toda vez que la inmovilización del automotor de placas EW 4224 de propiedad del señor Jorge Enrique Barrero Solano, era una facultad que estaba en cabeza del agente de tránsito Sanclemente Zapata, quien advirtió irregularidades en la documentación del citado automotor. Tan es así, que se logró establecer en el curso de la investigación penal, que la licencia de tránsito perteneciente al vehículo mencionada era falsa. De otro lado, no obra prueba alguna en el plenario que permita establecer que el agente Sanclemente Zapata hubiese solicitado suma alguna de dinero al conductor del automotor inmovilizado, a cambio de no aplicarle dicha medida, como lo sostuvo la parte demandante. Tampoco es cierto que el citado agente hubiese dejado el vehículo inmovilizado a disposición de la Fiscalía General de la Nación varios meses después de su retención, pues, como se vio, el automotor quedó a órdenes de la autoridad competente de manera inmediata, prueba de ello es que la

Unidad Seccional de Fiscalías de Tuluá ordenó la remisión del proceso por competencia a la Dirección Seccional de Fiscalías de Cundinamarca, el 3 de mayo de 1994, lo cual implica que dicha entidad ya había asumido con anterioridad el conocimiento del asunto. Puede concluirse, entonces, que el daño que sufrió el demandante con la inmovilización del automotor de placas EW 4224 no reviste la naturaleza de antijurídico, en la medida que el propietario del mismo estaba obligado a soportarlo, si se tiene en cuenta que la licencia de tránsito, documento que permite la movilización de los vehículos por las carreteras nacionales, era apócrifo. Tampoco se configuró una falla en la prestación del servicio imputable a la demandada consistente en que el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata obró fuera del marco de la ley, por haber inmovilizado el automotor de placas EW 4224 de propiedad del señor Jorge Enrique Barrera Solano, habida consideración de que el citado funcionario estaba facultado por la ley para aplicar la medida que adoptó en torno al vehículo mencionado.

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A**  
**CONSEJERA PONENTE (E): GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ**

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil once (2011)

**Expediente:** 20.265 (R- 2493)

**Actor:** Jorge Enrique Barrera Solano

**Demandados:** Departamento del Valle del Cauca-Secretaría de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, Municipio de Tuluá-Secretaría de Tránsito y Transporte de Tuluá

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia de 31 de enero de 2001, proferida por el Tribunal

Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, en cuanto en ella se decidió lo siguiente:

"1. NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

"2. DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo de origen (folios 214 a 238, cuaderno 5).

## I. ANTECEDENTES

El 25 de abril de 1996, el señor Jorge Enrique Barrero Solano, en ejercicio de la acción de reparación directa, mediante apoderado judicial, solicitó que se declarara responsables al Departamento del Valle del Cauca- Secretaría de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, Municipio de Tuluá- Secretaría de Tránsito y Transporte de Tuluá, por la retención ilegal del camión de servicio particular marca Dodge de placas EW 4224, así como de la mercancía que éste transportaba y de los documentos pertenecientes al mismo, en hechos ocurridos el 27 de abril de 1994, en el Municipio de Tuluá, Departamento del Valle del Cauca (folios 23 a 37, cuaderno 1).

Según los hechos de la demanda, el automotor mencionado transportaba mercancía desde Bogotá a la ciudad de Cali, siendo retenido a la altura del Municipio de Tuluá por el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata, adscrito a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, supuestamente porque la tarjeta de propiedad del automotor era falsa, razón por la cual el agente aludido ordenó el traslado del vehículo a los patios oficiales, ubicados en el parqueadero del Cuerpo

de Bomberos de Tuluá, impidiendo que la mercancía transportada fuera descargada en ese lugar.

Manifestó que el agente de tránsito le entregó la orden de comparendo al señor Gustavo Garzón Ospina, conductor del camión retenido, con el propósito de que éste se presentara en la Fiscalía Regional de Tuluá para aclarar dicha situación, pero antes le exigió una suma determinada de dinero para dejarlo marchar sin ningún problema, a lo cual él se negó por estimar que los documentos se encontraban en regla. Aseguró que después de 7 días de haber sido inmovilizado el automotor, se autorizó la descarga de la mercancía que éste transportaba hacia la ciudad de Cali.

Señaló que el señor Garzón Ospina se presentó en la Fiscalía Regional de Tuluá, pero allí le informaron que el proceso había sido remitido por competencia a la ciudad de Bogotá. Teniendo en cuenta que habían transcurrido 6 meses aproximadamente desde que fue inmovilizado el automotor y aún no se había definido su situación jurídica, el actor solicitó ayuda en la Veeduría de la Fiscalía General de la Nación, donde se le informó que el agente de tránsito que retuvo el vehículo no tenía competencia para ello, y que el camión fue puesto a disposición de la Fiscalía tan sólo hasta el 22 de septiembre de 1997. Después de los trámites de rigor, el camión fue entregado a su propietario el 26 de octubre siguiente, quien debió sufragar la suma de \$360.000 por concepto de parqueadero.

Agregó que a partir de la época en la cual fue retenido el automotor, todavía no lo ha podido movilizar por cuanto aún no tiene los documentos que aseguren su desplazamiento normal por las carreteras nacionales, y hasta la fecha no le han expedido una certificación donde conste que la tarjeta de propiedad se encuentra retenida por la Fiscalía, lo cual además le

ha imposibilitado realizar el cambio de las placas antiguas por las nuevas, como lo exigen las normas de tránsito.

Tales hechos, según dijo, son constitutivos de una falla en la prestación del servicio imputable a las entidades demandadas, las cuales deberán indemnizar los perjuicios que dicha situación le produjo y que fueron estimados en el equivalente en pesos a 4000 gramos de oro, por concepto de perjuicios morales, y de \$116'064.00, por concepto de perjuicios materiales (folio 25, cuaderno 1).

2. El 27 de mayo de 1996, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, admitió la demanda y ordenó la notificación a las partes y al Ministerio Público (folios 38 a 53, cuaderno 1).

3. El Municipio de Tuluá aseguró que no le cabe responsabilidad alguna por los hechos que se le endilgan, en la medida en que el funcionario de tránsito que inmovilizó el automotor de propiedad del actor no depende ni pertenece a dicha entidad pública, pero además cabe resaltar que el citado agente actuó en cumplimiento de sus funciones, pues su obligación era inmovilizar el automotor y dejar a disposición de las autoridades correspondientes la respectiva investigación, como en efecto lo hizo. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por estimar que el Municipio de Tuluá nada tenía ver con los hechos que le fueron imputados; y de culpa exclusiva de la víctima, habida cuenta que la medida que afectó al propietario del automotor obedeció a la adulteración de la tarjeta de propiedad (folios 76 a 91, cuaderno 1).

El Departamento del Valle del Cauca se opuso a las pretensiones de la demanda, por estimar que las autoridades de tránsito tienen

competencia, dentro de su respectiva jurisdicción, para adoptar las medidas necesarias cuando se infringen las normas previstas por el Ordenamiento de Tránsito Terrestre, con miras al normal funcionamiento del tráfico vehicular, y deben avocar el respectivo conocimiento mientras lo asume la autoridad competente, pues así lo ordenan las disposiciones previstas en esta materia. Aseguró que era obligación del patrullero retener el vehículo por las anomalías que presentaba en la documentación y dejarlo a disposición de la autoridad competente, como en efecto lo hizo remitiendo el caso a la Fiscalía General de la Nación. Agregó que el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca tiene competencia sobre las carreteras del orden departamental que se encuentran dentro de su jurisdicción, así como en los lugares donde no existen organismos de tránsito municipal (folios 58 a 67, cuaderno 1).

En escrito separado, el Departamento del Valle del Cauca llamó en garantía al señor Juan Carlos Sanclemente Zapata, el cual fue admitido por el Tribunal mediante auto de 28 de febrero de 1997 (folios 67 a 71, 93 a 95, cuaderno 1).

El llamado en garantía manifestó que el vehículo fue inmovilizado y quedó a disposición de la Fiscalía General de la Nación en los patios del Cuerpo de Bomberos del Municipio de Tuluá, por una posible adulteración en los documentos que portaba el señor Gustavo Garzón Ospina, conductor del citado automotor. Aseguró que no es verdad que intentó sobornar al citado señor, pues él es una persona honorable con más de 8 años al servicio del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, período durante el cual jamás ha recibido amonestación alguna, y que además se encontraba facultado para inmovilizar el



automotor por así disponerlo el Ordenamiento de Tránsito Terrestre (folios 113 a 117, cuaderno 1).

4. Practicadas las pruebas decretadas y fracasada la audiencia de conciliación, mediante auto de 10 de diciembre de 1999, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folios 118 a 122, 180 a 182, 192, cuaderno 1).

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

El Municipio de Tuluá solicitó que se lo exonerara de responsabilidad tanto a él como al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Tuluá, por estimar que nada tuvieron que ver con los hechos que son objeto de la presente demanda. En todo caso, señaló que la medida que adoptó el agente de tránsito se encontraba avalada por el ordenamiento legal, si se tiene en cuenta que éste evidenció que los documentos del automotor inmovilizado, al aparecer, se encontraban adulterados. Agregó que los perjuicios reclamados por la parte actora no estaban acreditados en el proceso (folios 197 a 202, cuaderno 1).

El Departamento del Valle del Cauca deprecó del juez que se negaran las pretensiones de la demanda, en la medida en que el patrullero vial *" se limitó a inmovilizar el vehículo y poner a órdenes de la Fiscalía y de la Secretaría de Tránsito del Municipio de Tuluá a quien correspondía tramitar el caso, ya que la inmovilización del vehículo ocurrió dentro de la jurisdicción del citado municipio, y entregarle al conductor la orden de comparendo para que se presentara ante la autoridad competente (Fiscalía Regional) como aparece dentro del proceso"* (folios 203 a 205, cuaderno 1).

## II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de 31 de enero de 2001, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en que no se acreditó la falla del servicio alegada por la parte actora, toda vez que el patrullero que inmovilizó el automotor actuó amparado por el ordenamiento legal, pues dentro de sus funciones estaban, entre otras, la revisión de los documentos del vehículo afectado y la inmovilización del mismo, de tal suerte que ninguna norma fue transgredida y mucho menos se le causó daño alguno al demandante.

Adicionalmente, el *a quo* manifestó que la Fiscalía General de la Nación estableció en el proceso penal que la tarjeta de propiedad del automotor inmovilizado era falsa, de lo cual se infiere que fue el comportamiento del actor lo que provocó la actuación de la Administración y como tal le correspondía soportar la carga de la investigación penal y las consecuencias de la misma (folios 214 a 238, cuaderno 5).

### **Recurso de apelación**

Dentro del término legal, el apoderado del actor formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, con el propósito de que fuera revocada y se accediera a las pretensiones formuladas en la demanda (folios 292, 293, cuaderno 5).

A juicio del recurrente, si bien el agente de tránsito tenía la facultad para solicitar los documentos del automotor afectado, no podía ordenar su inmovilización, pues tal posibilidad no estaba contemplada por el ordenamiento legal, particularmente porque dicho funcionario no era perito, y al no tener dicha calidad no podía ejercer funciones de policía judicial. En esa medida, el agente mencionado se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues no le era dable "*disponer la detención de un automotor simplemente bajo la SOSPECHA que el documento presentado a él haya sido falsificado o no, más aún cuando en contra de mi poderdante no existía orden legal de autoridad competente para que fuera detenido y su vehículo retenido con fundamento en que no podía circular por carecer del documento auténtico que acreditara quien es el propietario del rodante*" (folio 292, cuaderno 5).

Esgrimió que el agente de tránsito debió permitirle al conductor del automotor inmovilizado que siguiera su recorrido con normalidad, exigiéndole eso sí que compareciera ante la autoridad competente en el evento de ser requerido, al mismo tiempo que debió denunciar a las autoridades las anomalías presentadas en los documentos del automotor.

Aseguró que el vehículo retenido fue dejado a disposición de la Fiscalía General de la Nación cinco meses después de haber sido inmovilizado. Agregó que ninguna de las pruebas aportadas al plenario permite desvirtuar la responsabilidad de la entidad demandada por los hechos que se le endilgan, mucho menos existe material probatorio que permita demostrar que se configuró en este caso culpa exclusiva del demandante.

El libelista arguyó que el agente de tránsito retuvo el vehículo de propiedad del actor porque el conductor no le ofreció la plata que le estaba solicitando. Adicionalmente, manifestó que las normas esgrimidas por el Tribunal para proferir la decisión recurrida no resultaban aplicables al presente asunto, toda vez que ninguna de ellas hace alusión a la tarjeta de propiedad o licencia de tránsito, y otras se refieren a asuntos distintos de los aquí planteados, por lo tanto las mismas no deben ser tenidas en cuenta para decidir el caso *sub judice* (folios 242, 243, 251 a 256, cuaderno 5).

### **III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

Por auto de 9 de marzo de 2001, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, concedió el recurso de apelación formulado contra la sentencia anterior y, mediante auto de 17 de mayo de 2001, éste fue admitido por el Consejo de Estado (folios 244, 245, 249, 250, cuaderno 5).

El 20 de septiembre de 2001, el Despacho corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 272, cuaderno 5).

La parte actora reiteró lo dicho a lo largo del proceso (folios 273 a 279, cuaderno 5).

Las demandadas y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 280, cuaderno 5).

#### IV. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación formulado por el demandante contra la sentencia de 31 de enero de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al plenario, entre las que se encuentran las que hacen parte del proceso penal adelantado por la Fiscalía General de la Nación contra el señor Jorge Enrique Solano Barrero, por el delito de falsedad en documento público, cuyo traslado fue solicitado por las partes<sup>1</sup>, se encuentra acreditado lo siguiente:

Mediante oficio No. 549 de 5 de septiembre de 2000 (folio 1, cuaderno 4), la Fiscalía General de la Nación remitió al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, el proceso penal por el delito de falsedad en documento público seguido contra el señor Jorge Enrique Solano Barrero, cursado inicialmente en la Fiscalía 6ª de Bogotá, y luego en la Fiscalía 167 adscrita a la Unidad Séptima de Fe Pública y Patrimonio Económico de la misma ciudad, en el cual se destacan los siguientes medios de prueba:

---

<sup>1</sup> En los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo aún cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que en tales casos resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2002, expediente 12.789).

Certificado de Registro No. 002686 expedido por el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte de Cundinamarca, según el cual el señor Jorge Enrique Barrero Solano figura desde el 22 de octubre de 1981 como último propietario del camión marca Dodge, línea D600, modelo 1978, servicio particular, color rojo texaco, de placas EW 4224 (folio 3, cuaderno 1).

Declaración del señor Juan Calos Sanclemente Zapata, quien para la época de los hechos se desempeñaba como agente de tránsito adscrito al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, y sobre lo ocurrido el 27 de abril de 1994 manifestó:

"(...) PREGUNTADO: Efectúe un relato claro, preciso y detallado de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se produjo la retención del rodante de placas EW 4224 y de la licencia de tránsito No.92-0165124. CONTESTÓ: Me acuerdo bien que me encontraba en el peaje de La Uribe cuando le hice señas a dicho vehículo para que detuviera la marcha y orillara el vehículo, procedí luego a solicitarle los documentos del mismo al conductor, no me acuerdo bien el nombre, me pasó la licencia de tránsito y manifestó que no tenía licencia de conducción, entonces al mirar la licencia de tránsito, la vi muy diferente dándome o teniendo duda sobre la veracidad de este documento debido al colorido y numeración de dicha licencia de tránsito, luego procedí a pedirle concepto a mis compañeros que estaban conmigo de nombres RUBÉN DARÍO SALGADO y RÓMULO SÁNCHEZ, ambos agentes, ellos coincidían conmigo en que estaba muy dudosa esa licencia de tránsito, entonces le comuniqué al conductor del vehículo sobre esta duda, luego paramos otros vehículos para comparar la tarjeta para así tener menos dudas sobre esta tarjeta, y no ir a perjudicar al conductor por algo que podía ser injusto, en realidad paramos otros vehículos y la comparamos y era muy diferente, entonces se le comunicó al conductor de que el vehículo debía quedar inmovilizado para que la Fiscalía aclarara esta duda, él me contestó que sí, que él me acompañaba, aunque no de muy buena gana como es de entenderlo. Cuando el vehículo se dejó en bomberos de aquí de Tuluá, mostró más su enojo pero no pasó más (...) Lo manejaba un hombre de unos 35 años de edad, iba con un ayudante, no recuerdo el nombre del señor conductor, venía del norte pero no me dijo o no me acuerdo de dónde, me parece que iba para Cali (V) (...) el motivo del viaje me dijo era hacer una entrega de una mercancía que llevaba en el camión, no me dijo qué mercancía llevaba, yo tampoco verifiqué, después me di cuenta que llevaba era

unos muebles por un comentario que hizo el Capitán de Bomberos de que habían hecho trasbordo de esos muebles a otro camión (...) (folios 88, 89, cuaderno 4).

Según la Orden de Comparendo Nacional No. 232-0035719, el automotor de placas EW 4224 fue inmovilizado el 27 de abril de 1994, en cercanías de la ciudad de Tuluá, por el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata, identificado con placa No. 50 del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, por presunta falsedad de la licencia de tránsito, siendo llevado el vehículo a los patios ubicados en la Estación de Bomberos del Municipio de Tuluá, además se dejó una anotación en el comparendo a fin de que el conductor del vehículo se presentara dentro de los 3 días siguientes para ser escuchado en la Fiscalía Regional (folio 2, cuaderno 1).

El informe relacionado con la presunta falsedad de la licencia de tránsito perteneciente al vehículo de placas EW 4224 fue radicado por el agente Sanclemente Zapata en la Fiscalía General de la Nación (folio 5, cuaderno 4).

El 3 de mayo de 1994, la Unidad Seccional de Fiscalías de Tuluá ordenó la remisión del proceso por competencia a la Dirección Seccional de Fiscalías de Cundinamarca, en consideración a que en *"las presentes diligencias se observa que los hechos tuvieron su desenlace en jurisdicción del Municipio de Mosquera (Cmarca) tal como se desprende de la licencia de tránsito presuntamente falsa, el cual posee sello de la oficina de tránsito de dicha ciudad"* (folio 7, cuaderno 4).

El 25 de mayo siguiente, la Dirección Seccional de Fiscalías de Cundinamarca remitió a la Oficina de Asignaciones de Bogotá el sumario

radicado con el número 1072 contra Jorge Enrique Solano Barrero, por el delito de falsedad en documento público (folio 8, cuaderno 4).

El 23 de junio de 1994, la Fiscalía Sexta Delegada de Bogotá ofició a la Secretaría de Tránsito de Tuluá, Departamento del Valle del Cauca, a fin de que dejara a disposición de ese Despacho el automotor de placas EW 4224, cuyo propietario es el señor Jorge Enrique Barrera Solano. Asimismo, ordenó la remisión de la tarjeta de propiedad del vehículo afectado, al Laboratorio de Grafología Forense del Instituto Nacional de Medicinal Legal, a fin de establecer "*la autenticidad o falsedad de todos los signos preimpresos del formato y los signos de su diligenciamiento*" (folio 14, cuaderno 4).

El 18 de octubre del mismo año, la Fiscalía Sexta de Bogotá decretó la práctica de varias pruebas dentro de la investigación preliminar seguida contra el señor Solano Barrera (folio 30, cuaderno 4).

El 26 de octubre de 1994, el señor Jorge Enrique Barrero Solano solicitó a la Fiscalía General de la Nación la entrega del camión de placas EW 4224, modelo 1978 "*retenido arbitrariamente en la ciudad de Tuluá (Valle)*" (folio 5, cuaderno 1).

En la fecha indicada, el ente acusador hizo entrega provisional del citado automotor al señor Barrera Solano, haciéndole saber que quedaba prohibida cualquier enajenación o disposición que excediera los límites de la tenencia, como también que el vehículo debía ser puesto a órdenes de la Fiscalía cuando ésta lo llegare a requerir en cualquier momento (folio 6, cuaderno 1).



El 16 de diciembre de 1994, la Fiscalía Sexta de Bogotá profirió resolución de apertura de investigación contra Jorge Enrique Solano Barrero y ordenó la remisión del expediente a la Unidad de Asignaciones de la Fiscalía, y el proceso fue reasignado a la Fiscalía 167 de Bogotá (folios 91, 92, cuaderno 4).

Mediante providencia de 4 de mayo de 1995, la Fiscalía 167 de Bogotá se abstuvo de proferir medida de aseguramiento contra el señor Jorge Enrique Solano Barrero, por el delito de falsedad en documento público, toda vez que, según dijo, hasta la fecha no ha sido posible establecer si la licencia de tránsito del vehículo inmovilizado es auténtica o apócrifa, como se desprende del dictamen proferido por el Instituto Nacional de Medicinal Legal (folios 112 a 114, cuaderno 4).

El 24 de abril de 1996, la Fiscalía profirió resolución de preclusión de la investigación a favor del señor Jorge Enrique Barrero Solano, por estimar que existía duda acerca de su participación en el delito que le fue imputado, sin embargo, se estableció en el proceso penal que la licencia de tránsito perteneciente al automotor de placas EW 4224 era falsa, providencia de la cual pueden extraerse las siguientes conclusiones:

"(...) De la prueba documental allegada al proceso, esto es, dictamen pericial rendido por el técnico CARLOS EDUARDO SÁNCHEZ, la licencia de tránsito No. 92-01656124, donde dictamina que esta es falsa, el oficio de NORA ROLDÁN DE SUÁREZ, asesora del Ministerio de Transporte, donde señala que esa licencia de tránsito fue entregada en la Secretaría de Tránsito de Itaguí-Ant., no queda duda que la tarjeta que dio vida a esta investigación, es falsa, y que por ende se vulneró la fe pública y más concretamente se cometió el delito de falsedad material de particular en documento público agravado por el uso, cumpliéndose de esta manera el requisito exigido por el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal, esto es la materialidad del delito para proferir resolución de acusación.

En cuanto a la responsabilidad del imputado JORGE ENRIQUE BARRERO SOLANO, frente al delito antes mencionado, tenemos lo siguiente:

"Es incuestionable que JORGE ENRIQUE BARRERO SOLANO es el propietario del camión de placas EW 4224, habiéndolo adquirido lícitamente, como se desprende de la certificación dada por el Inspector de Tránsito de Mosquera y de la Inspección Judicial realizada a la carpeta correspondiente de ese automotor, hecha en la Inspección de Tránsito de Mosquera (Cund), donde se corroboró tal propiedad.

"BARRERO SOLANO en su indagatoria ha manifestado que por pérdida de la licencia de tránsito del vehículo en comento, contrató los servicios de un tramitador para que gestionara ante las oficinas de tránsito de Mosquera (Cund) la expedición del duplicado de esa licencia de tránsito, por lo que pagó como honorarios la suma de \$85.000.00, siendo de esta manera como adquirió el documento en cuestión (...)

"Las aseveraciones de JORGE ENRIQUE BARRERO SOLANO no pueden ser desechadas por el Despacho, toda vez que no se ve en él ningún interés de mentir sobre este aspecto, porque no existe ninguna razón poderosa para que el acriminado decidiera encajar o mejor dirigir su comportamiento por los caminos de la ilicitud para la adquisición de la licencia de tránsito, puesto que el rodante era de su propiedad y no es lógico que alguien que razone vaya a afectar su bien, teniéndole documentos falsos para sus desplazamientos.

"Es creíble como lo dice BARRERO SOLANO que pagó a un tramitador para la consecución del mencionado documento y pudo ser éste quien cometió la ilicitud, y esta posición es de buen recibo porque a él sí le interesaba utilizar este medio ilícito para poder cumplir con su contratante en la entrega rápida de la licencia de tránsito".

"Sin embargo y a pesar de lo dicho antes, no está demostrada ni la inocencia ni responsabilidad de JORGE ENRIQUE BARRERO SALANO frente al punible objeto de este proceso, surgiendo así la duda, duda que es aplicable en cualquier estado del proceso y más al momento de calificar el mérito del sumario cuando no se den los presupuestos para proferir resolución acusatoria, lo jurídico es precluir la investigación por existir duda sobre la responsabilidad del acusado, como en efecto se hará" (folios 126 a 129, cuaderno 4).

La Sección de Criminalística del Cuerpo Técnico de Investigaciones, C.T.I., dictaminó que la licencia de tránsito No T92-0165124 del automotor de placas EW 4224, era falsa (folios 141, 142, cuaderno 4).

Las pruebas atrás reveladas indican que el señor Jorge Enrique Barrero Solano era el propietario del automotor de placas EW 4224, que fue inmovilizado por las autoridades de tránsito en jurisdicción del Municipio de Tuluá, Departamento del Valle del Cauca, el 27 de abril de 1994, por presentar irregularidades en la documentación, particularmente en relación con la licencia de tránsito.

El citado automotor transportaba muebles y era conducido por el señor Gustavo Garzón Ospina quien se dirigía a la ciudad de Cali. El vehículo fue llevado a los patios oficiales, ubicados en el parqueadero de la Estación de Bomberos de Tuluá, según consta en el comparendo que el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata le expidió al mencionado conductor. Asimismo, el agente de tránsito le hizo saber al señor Garzón Ospina que debía presentarse dentro de los tres días siguientes a la Fiscalía Regional con el fin de aclarar la situación presentada.

Por los hechos anteriores, la Fiscalía General de la Nación inició un proceso penal por el delito de falsedad en documento público contra el señor Jorge Enrique Barrero Solano, propietario del automotor que fue inmovilizado por las autoridades de tránsito. Dicho proceso le correspondió por competencia a la Fiscalía 167 de Bogotá -Unidad Séptima de delitos contra la Fe Pública y el Patrimonio Económico-, la cual precluyó la investigación contra el citado señor por existir dudas acerca de su participación en el hecho punible que le fue imputado. No obstante ello, se comprobó en el proceso penal que la licencia de tránsito del automotor de placas EW 4224 era falsa, tal como lo dictaminó el peritazgo practicado por la Sección de Criminalística del Cuerpo Técnico de Investigaciones, C.T.I.

Según la demanda, el agente de tránsito que inmovilizó el automotor de propiedad del actor, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, toda vez que no tenía la facultad para adoptar dicha decisión, lo que evidencia una falla en la prestación del servicio. A su turno, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, negó las pretensiones de la demanda, por estimar que la decisión del agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata estuvo amparada por el ordenamiento legal, de manera que ninguna falla se evidenció en este caso.

Para la época de los hechos, la expedición de licencias de tránsito y el traspaso de vehículos se encontraban regulados por el Decreto Ley 1344 de 1970<sup>2</sup>, Código Nacional de Tránsito, modificado por el Decreto 1809 de 1990, y el Acuerdo 51 de 1993 proferido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Tránsito, INTRA.

El artículo 2º del citado Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 1º del Decreto 1809 de 1990, definía la licencia de tránsito como un *" documento público cuya finalidad es autorizar el tránsito de un vehículo por las vías públicas del territorio nacional y sirve para la identificación del mismo"* .

Por su parte, el artículo 87 de la misma codificación, modificado por el artículo 1º, numeral 75 del Decreto 1809 de 1990, establecía:

"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:

"1. Características de identificación del vehículo.

---

<sup>2</sup> El Decreto Ley 1344 de 1970, al igual que sus disposiciones reglamentarias y modificatorias, fueron derogadas por la Ley 769 de 2002, actual Código Nacional de Tránsito.

"2. Destinación y clase para el cual fue homologado por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.

"3. Nombre del propietario, documento de identidad, domicilio y dirección.

"4. Limitaciones a la propiedad.

"5. Número de placa asignada.

"6. Los demás que determine el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.

"Parágrafo 1°. Las características que identifican un vehículo son las siguientes: número de motor, número de chasis o serie, línea, clase (de vehículo), marca, modelo, tipo (de carrocería), color, clase de servicio y capacidad.

"Parágrafo 2°. El inventario nacional automotor será llevado por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito con base en la información contenida en el registro de que trata el presente artículo. El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito establecerá los mecanismos para que la autoridad de tránsito competente suministre la información correspondiente."

El artículo 92 del Decreto 1344 de 1970, modificado por el numeral 80 del artículo 1° del Decreto 1809 de 1990, disponía que la licencia de tránsito debía solicitarse por el propietario del vehículo *"de acuerdo con la reglamentación que expida el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito"*. Y el artículo 73 del Acuerdo 51 de 1993, proferido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Tránsito, que regulaba todos los trámites ante los organismos de tránsito del país, establecía en el inciso primero que el *"registro inicial de un vehículo automotor se efectuará ante el organismo de tránsito competente, por el comprador o por quien importe directamente el vehículo (...)"*.

A su turno, el artículo 8° de la Ley 105 de 1993, *"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"*, aplicable para la época de los hechos, señalaba que la Policía de Tránsito deberá tomar las medidas concernientes para el cumplimiento de las normas de tránsito terrestre y velar por la seguridad de los usuarios y las cosas en las vías públicas.

En tal virtud, dicha autoridad impondrá las sanciones a que haya lugar, por la violación de las normas de tránsito, contra las personas que conduzcan vehículos o que violen o faciliten el quebrantamiento de las normas de tránsito, así como contra los propietarios de vehículos o equipos de transporte, entre otros. Al mismo tiempo, las autoridades aplicarán las sanciones previstas por el ordenamiento legal, entre ellas: la amonestación; las multas; la suspensión o cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación; la suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora; y la inmovilización o retención de vehículos-artículo 9°.

Por su parte, el artículo 249 del Decreto Ley 1344 de 1970, modificado por el artículo 103 de la Ley 33 de 1986 "*por la cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*" disponía "*que en caso de hechos que puedan constituir infracción penal, la Policía de Tránsito y la Vial tendrán atribuciones y deberes de la Policía Judicial, con arreglo al Código de Procedimiento Penal*".

El artículo 310 del Decreto 2700 de 1991 "*Por la cual se expiden las normas de Procedimiento Penal*", aplicable para la época de los hechos, señalaba qué servidores públicos ejercían funciones permanentes de Policía Judicial, entre ellos: *i)* la policía judicial de la Policía Nacional; *ii)* el cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y todos los

servidores públicos que integran las unidades fiscales; *iii*) el Departamento Administrativo de Seguridad, D.A.S. La misma norma contemplaba que autoridades ejercían funciones especiales de policía judicial, entre ellos: *i*) La Contraloría y la Procuraduría General de la Nación; *ii*) Las autoridades de tránsito en asuntos de su competencia; *iii*) Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control, *iv*) los alcaldes e inspectores de policía.

El anterior panorama normativo permite establecer que las autoridades de tránsito, como era el caso del patrullero Juan Carlos Sanclemente Zapata, estaban autorizadas para aplicar las medidas que resultaran efectivas en el cumplimiento de las disposiciones previstas por el Ordenamiento de Tránsito Terrestre, entre ellas, la inmovilización de vehículos, y en el presente asunto resulta que el agente de tránsito Sanclemente Zapata advirtió irregularidades en la licencia de tránsito del automotor de placas EW 4224, documento cuya finalidad no es otra que la de *" autorizar el tránsito de un vehículo por las vías públicas del territorio nacional y sirve para la identificación del mismo"*, según lo contemplaba el artículo 2º del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 1º del Decreto 1809 de 1990, circunstancia por la cual ordenó la inmovilización del automotor mencionado y lo dejó a disposición de la autoridad competente, como lo era en este caso la Fiscalía General de la Nación.

Adicionalmente, el agente Sanclemente Zapata ordenó el traslado del automotor a los patios oficiales localizados en el parqueadero del Cuerpo de Bomberos del Municipio de Tuluá, Departamento del Valle del Cauca, y levantó un comparendo haciéndole saber al conductor del automotor inmovilizado que debía presentarse ante la autoridad competente dentro de los tres días siguientes, a fin de aclarar dicha

situación. Asimismo, el agente aludido puso a disposición de la Fiscalía General de la Nación el automotor inmovilizado, como era su deber, según se infiere del informe que sobre el particular realizó el citado agente, visible a folio 5 del cuaderno 4.

En virtud de las irregularidades presentadas en la documentación del vehículo de placas EW 4224, la Fiscalía inició un proceso penal contra el señor Jorge Enrique Barrero Solano, propietario del automotor, por el delito de falsedad en documento público, entidad que, entre otras decisiones, hizo entrega provisional del automotor inmovilizado a su propietario. Y si bien el proceso penal finalizó con preclusión de la investigación a favor del señor Barrero Solano, lo cierto es que se estableció en el curso de la investigación penal, a través de un dictamen pericial practicado por la Sección de Criminalística del Cuerpo Técnico de Investigaciones, C.T.I., que la licencia de tránsito del automotor de placas EW 4224 era falsa, sin embargo, según el ente investigador, no existía certeza en torno al autor del ilícito.

Lo anterior despeja cualquier asomo de duda en torno a que el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata, al servicio del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del Valle del Cauca, obró fuera del marco de la ley, como lo aseguró la parte actora, pues el material probatorio revelado permite establecer que su comportamiento estuvo ceñido al ordenamiento jurídico imperante para la época de los hechos.

En esa medida, ninguna falla en la prestación del servicio se configuró en el *sub lite*, toda vez que la inmovilización del automotor de placas EW 4224 de propiedad del señor Jorge Enrique Barrero Solano, era una facultad que estaba en cabeza del agente de tránsito Sanclemente Zapata, quien



advirtió irregularidades en la documentación del citado automotor. Tan es así, que se logró establecer en el curso de la investigación penal, que la licencia de tránsito perteneciente al vehículo mencionada era falsa.

De otro lado, no obra prueba alguna en el plenario que permita establecer que el agente Sanclemente Zapata hubiese solicitado suma alguna de dinero al conductor del automotor inmovilizado, a cambio de no aplicarle dicha medida, como lo sostuvo la parte demandante. Tampoco es cierto que el citado agente hubiese dejado el vehículo inmovilizado a disposición de la Fiscalía General de la Nación varios meses después de su retención, pues, como se vio, el automotor quedó a órdenes de la autoridad competente de manera inmediata, prueba de ello es que la Unidad Seccional de Fiscalías de Tuluá ordenó la remisión del proceso por competencia a la Dirección Seccional de Fiscalías de Cundinamarca, el 3 de mayo de 1994, lo cual implica que dicha entidad ya había asumido con anterioridad el conocimiento del asunto.

Puede concluirse, entonces, que el daño que sufrió el demandante con la inmovilización del automotor de placas EW 4224 no reviste la naturaleza de antijurídico, en la medida que el propietario del mismo estaba obligado a soportarlo, si se tiene en cuenta que la licencia de tránsito, documento que permite la movilización de los vehículos por las carreteras nacionales, era apócrifo. Tampoco se configuró una falla en la prestación del servicio imputable a la demandada consistente en que el agente de tránsito Juan Carlos Sanclemente Zapata obró fuera del marco de la ley, por haber inmovilizado el automotor de placas EW 4224 de propiedad del señor Jorge Enrique Barrera Solano, habida consideración de que el citado funcionario estaba facultado por la ley para aplicar la medida que adoptó en torno al vehículo mencionado.

Hechas las anteriores precisiones, la Sala confirmará la sentencia de 31 de enero de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Finalmente, la Sala se abstendrá de condenar en costas al demandante, por cuanto la conducta procesal no se enmarca dentro de los supuestos del artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

**FALLA:**

**Primero. CONFIRMASE** la sentencia de 31 de enero de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Descongestión.

**Segundo. ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

**Tercero.** Ejecutoriada es providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ MAURICIO FAJARDO GÓMEZ