

UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Noción / UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - La competencia para unificar jurisprudencia, es tanto de la Sala Plena como de las Secciones que conforman el Consejo de Estado / UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Las Secciones deben unificar la jurisprudencia que proviene de las subsecciones o de los Tribunales / UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Casos en que procede excepcionalmente la unificación por parte de la Sala Plena / GRATUIDAD DE LAS LICENCIAS DE CONDUCCION - Sentencia de unificación

En memorial presentado por los accionantes el 10 de febrero de 2014, ante la Secretaria General y remitido al despacho del Consejero Ponente el 11 de mismo mes y año, los accionantes solicitaron que, en aplicación del artículo 217 del CPACA, el proceso de la referencia fuera asumido por la Sala Plena a efectos de unificar jurisprudencia, dada la importancia y trascendencia del tema a definir: la sustitución gratuita de las licencias de tránsito. Sobre el particular, es importante señalar que la competencia para unificar jurisprudencia, bien por la importancia jurídica del caso; la trascendencia económica o la necesidad de sentar jurisprudencia, es de la Sala Plena como de las Secciones que conforman el Consejo de Estado. En el primer caso, la Sala Plena está llamada a unificar jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las secciones, normal o generalmente, cuando estas conozcan en única instancia, como se analizará más adelante. En el segundo caso, las Secciones deben unificar en relación con asuntos que provengan de las subsecciones o de los Tribunales, como expresamente lo advierte el inciso segundo del artículo 271 del CPACA. Por regla general, la Sala Plena debe unificar frente a la diferencia de criterio que se presente entre sus Secciones o en los asuntos que a estas les corresponda conocer en única instancia, porque en relación con la discrepancia de razonamientos entre los Tribunales, el asunto lo asumen las secciones, según su competencia. Excepcionalmente, la Sala Plena podrá asumir en estos casos la competencia, cuando así lo pida uno de sus miembros o toda una sección. En el caso de la referencia, corresponde a la Sección Quinta la unificación que solicitan los accionantes, en cuanto es a esta a la que le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia de las decisiones que en materia de acción de cumplimiento profieran los Tribunales Administrativos del país, en los términos del Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Así, la Sección Quinta es la llamada a unificar las distintas posiciones jurídicas que frente al cumplimiento de una determinada norma o acto administrativo tengan los Tribunales Administrativos... Ese pronunciamiento que echan de menos los solicitantes ya se produjo en los fallos del pasado de 23 y 30 de enero de 2014, en el que se abordó el tema, cuya reiteración será expuesta en esta providencia por constituir la posición de la Sala frente al asunto puesto a su conocimiento. En consecuencia, el fallo en mención y este, han de tenerse como una providencia de unificación en lo que hace a la gratuidad de las licencias de conducción

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 - ARTICULO 17 PARAGRAFO 1 / LEY 769 DE 2002 - ARTICULO 17 PARAGRAFO 2 / LEY 1383 DE 2010 - ARTICULO 4 / LEY 1450 DE 2011- ARTICULO 244 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 271 / RESOLUCION 00623 DE 2013 (MINISTERIO DE TRANSPORTE)

NOTA DE RELATORIA: Sobre la tesis de unificación que ha manejado esta Sección respecto al tema en estudio, ver las siguientes sentencias; exp. 68001-23-33-000-2013-00846-01 del 23 de enero de 2014, exp. 25000-23-41-000-2013-02192-01, del 13 de febrero de 2014, C.P. Alberto Yepes Barreiro y exp. 25000-23-41-000-2013-01948-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Concepto / ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedibilidad / ACCION DE CUMPLIMIENTO - Objeto y alcance

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política... para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas. De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de Ley y de los actos administrativos... Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos: i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1). ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento. iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del deber exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento... iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 87 / LEY 393 DE 1997

NOTA DE RELATORIA: Al respecto consultar, Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998

RENUENCIA - Noción / RENUENCIA - Presupuestos / RENUENCIA - No es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad / RENUENCIA - Constituir en renuencia a la autoridad accionada es requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento

El inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5 del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que el actor aporte en la demanda prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento... Para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la

petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención... Encuentra la Sala que la solicitud se dirigió ante el Ministerio de Transporte para que de conformidad con los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, procedieran a la sustitución gratuita de las licencias de conducción de aquellas personas que no tuvieran un documento con los requisitos técnicos previstos en la ley y en la reglamentación que para el efecto expidió esa cartera ministerial... De conformidad con lo expuesto y comoquiera que el Ministerio dio una respuesta negativa a la solicitud presentada por los accionantes, es claro para la Sala que sí se constituyó en renuencia a la entidad accionada y el requisito de procedibilidad se observó

FUENTE FORMAL: LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 8 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 10

LICENCIA DE CONDUCCION - Las formas para cambiar la licencia son la recategorización la renovación y la sustitución / RECATEGORIZACION - Significado / RENOVACION - Concepto / SUSTITUCION - Definición / SUSTITUCION - Para que proceda la sustitución es necesario que la licencia de conducción se encuentre vigente / SUSTITUCION - La persona que tenga vencida la licencia deberá adelantar los trámites propios de la renovación asumiendo los costos y agotando los trámites exigidos para el efecto / LICENCIA DE CONDUCCION - Los organismos de tránsito tienen la obligación de sustituir gratuitamente las licencias de conducción / MINISTERIO DE TRANSPORTE - Las obligaciones que consagran los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2009 no son responsabilidad de esta entidad

En efecto, existen en el mencionado Código por lo menos tres formas en las que una licencia de conducción debe ser cambiada o reemplazada por otra: la recategorización, la renovación y la sustitución. A continuación, la Sala hará un breve estudio de dichos conceptos, el alcance de los mismos, como las obligaciones o cargas que se derivan para el titular de la licencia, según se trate de una u otra figura. La recategorización de las licencias consiste en que el titular pretende el cambio de una categoría a otra, ya sea de servicio público a particular, o viceversa, o dentro del servicio público, la posibilidad de conducir vehículos de mayor capacidad, para lo cual se debe presentar y aprobar un nuevo examen teórico-práctico para la categoría solicitada y presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por el centro respectivo, artículo 24 de la Ley 769 de 2002. La renovación o refrendación de las licencias de tránsito implican su modificación, cambio o remplazo por razón de su vigencia, artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002. Es decir, que se debe dar cuando aquella expira. En ese sentido, es importante señalar que los términos o plazos de vigor de estos documentos han estado sujetos a una serie de reformas legislativas y diferencias según se trate de la habilitación para conducir automotores de servicio público o particular... De lo anterior puede extraerse la siguiente conclusión parcial: una vez entró en vigencia el Decreto Ley 019 de 2012, independientemente del tipo de licencia de conducción, es decir, para conducir servicio público o un vehículo particular, se impuso un término de vigencia, al cabo del cual se hace necesaria la renovación o refrendación; con lo que el legislador extraordinario buscó garantizar la aptitud e idoneidad de las personas que portaban una habilitación para conducir, en aras de dotar de mayor seguridad esta actividad... La sustitución, por su parte, se refiere a la necesidad de cambiar o reemplazar la licencia de conducción por no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas fijadas en la ley y la reglamentación que para el efecto expida el órgano competente. En otros términos, la sustitución es el

cambio de un plástico por otro, en los términos del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4 de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011. Es importante advertir que para que proceda la sustitución es necesario que la licencia de conducción se encuentre vigente, pues, se reitera, esta modalidad tiene por objeto o finalidad que quien porte este documento, lo reemplace por uno que cumpla con los nuevos estándares técnicos establecidos por el legislador y el Ministerio de Transporte. En este contexto, la persona que pretenda obtener una nueva licencia, encontrándose expirada la anterior, deberá adelantar los trámites propios de la renovación y no la sustitución, asumiendo los costos y agotando los trámites exigidos para el efecto, como por ejemplo, la realización de los exámenes médicos para garantizar las aptitudes físicas del portador. Igual acontece con la recategorización... Una simple lectura de este precepto, permite afirmar que la obligación o mandato que él contiene lo es para el titular de la licencia de tránsito y no para el Ministerio de Transporte o para los organismos de tránsito, como en forma errada lo entienden los accionantes... Es fácil concluir, entonces, que este apartado del artículo 17 no asigna una obligación clara, imperativa e inobjetable para el Ministerio de Transporte como se afirma en la demanda, pues, se repite, la obligación en él descrita, lo es para los titulares de las licencias de tránsito de cambiar su documento por no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas... se concluye: Primera: Los organismos de tránsito tienen la obligación de sustituir gratuitamente las licencias de conducción, sin embargo, ello no obsta para que los ciudadanos paguen por los exámenes médicos en los casos en que la ley lo exige. Segunda: En aras de garantizar la gratuidad de la sustitución, el legislador previó que los organismos de tránsito descontarán, por una sola vez, un salario mínimo diario vigente por cada licencia, es decir, actualmente existe una fuente de recursos para que se dé cumplimiento a lo establecido en la norma. Tercera: La recategorización y la renovación de las licencias de tránsito no están reguladas en el texto del artículo 17 analizado. En consecuencia, por obedecer a figuras distintas al reemplazo por los cambios técnicos introducidos por el legislador y en razón a la pérdida de vigencia del documento o del cambio de categoría, se impone al titular o portador adelantar los trámites necesarios, asumiendo los pagos y exámenes que sean del caso.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 / LEY 1383 DE 2010 / LEY 1450 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO (E)

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02192-01 ACU (SU)

Actor: PLINIO ALARCON BUITRAGO Y OTRO

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

La Sala se pronuncia sobre la impugnación presentada por los ciudadanos Plinio

Alarcón Buitrago e Ingrid Payares Anillo contra la providencia de 12 de noviembre de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

Los ciudadanos Plinio Alarcón Buitrago e Ingrid Payares Anillo ejercieron la presente acción de cumplimiento contra el Ministerio de Transporte para que se cumpliera lo dispuesto por los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, de conformidad con los cuales la entidad demandada está obligada a realizar la sustitución gratuita de las licencias de conducción que no cumplan con los requisitos técnicos establecidos en la Ley 769 de 2002 y la Resolución 623 de 2013 proferida por el Ministerio de Transporte.

1.2. Hechos

- Los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificados por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, señalaron que en los cuarenta y ocho (48) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicha norma, se debían cambiar de forma gratuita las licencias de conducción que no cumplieran con las condiciones técnicas previstas por la ley y el reglamento que para el efecto expida el Ministerio de Transporte. Los parágrafos que se solicitan cumplir son del siguiente tenor:

"PARÁGRAFO 1°: Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito. Por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos.

"PARÁGRAFO 2° Para garantizar la gratuidad del cambio de licencias se autoriza a los organismos de tránsito descontar, por

una sola vez, una suma igual a 1 salario mínimo, legal diario vigente (smdv), por cada licencia expedida, de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales”.

- En cumplimiento de lo establecido en la norma antes mencionada, la Subdirectora de Tránsito del Ministerio del Transporte expidió la Resolución 00623 de 2013 “*por medio de la cual se adopta la Ficha Técnica del Formato Único Nacional para licencia de conducción y se dictan otras disposiciones*” y definió los criterios técnicos que debían tener las licencias de conducción que se debían expedir a partir del 15 de julio de 2013.
- Los diferentes órganos de tránsito a nivel nacional empezaron un proceso de renovación de las licencias de conducción de quienes conducían vehículos particulares con una licencia de conducción vencida para operar servicio público, aun cuando según los actores, debía realizarse la sustitución de las mismas.
- En los términos de la demanda, los diferentes organismos de tránsito están cobrando por la renovación de las licencias de conducción, pese a que los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 ordenaron el cambio gratuito de las licencias que no cumplieran con las condiciones técnicas previstas por la ley y la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.

1.3. Fundamentos de la acción

Los demandantes consideraron que debido a la omisión del Ministerio de Transporte en impartir instrucciones a los diferentes organismos de tránsito del país, se incumplió con lo dispuesto en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificados por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, pues no realizó la **sustitución gratuita** de las licencias de conducción sino que, en su lugar, procedió al cobro por la **renovación** de las mismas.

Adicionalmente sostienen que la interpretación dada por el Ministerio de Transporte según la cual las licencias de conducción que se encontraban vencidas para conducir servicio público también lo estaban para vehículos particulares, era

equivoca y no podía, por tanto, conminar a los conductores a realizar el proceso de renovación, cuando lo procedente era la sustitución gratuita de las licencias.

1.4. Pretensiones

En el escrito de demanda se leen las siguientes:

“1. Ordenar a la entidad demandada el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4° de la ley 1383 de 2010 y por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.

“2. Como consecuencia de la pretensión 1. ORDENAR al Ministerio del Transporte y por conducto de este a los organismos de tránsito del orden departamental, distrital y municipal para que a partir de la ejecutoria de la sentencia, expidan la sustitución gratuita de las licencias de conducción como consecuencia de la pretensión 1. ORDENAR al Ministerio de Transporte y por conducto de este, a los organismos de tránsito departamental, distrital y municipal, suspender la renovación de las licencias de conducción vencidas para servicio público para quienes conducen servicio particular, hasta tanto se cumpla con el mandato legal de la sustitución gratuita de estas.

“3. Como consecuencia de la pretensión 1, ORDENAR al Ministerio de Transporte y por conducto de este a los organismos de tránsito departamental, distrital y municipal que a partir de la ejecutoria de la sentencia, la devolución de volver (sic) de los pagos que han recaudado a los ciudadanos que teniendo derecho a la sustitución gratuita se les entregó el nuevo formato de la licencia de conducción adoptado por la Resolución 623 de 2013, a los cuales se cobró los derechos por la renovación de la licencia de conducción cuando por mandato legal se debió expedir de manera gratuita”¹. (Mayúsculas propias del original).

1.5. Trámite en primera instancia

La demanda fue radicada en la oficina de reparto de los Juzgados Administrativos de Bogotá, y correspondió, de acuerdo con el acta individual de reparto², al Juzgado Veintitrés Administrativo de Bogotá.

Por auto de 4 de septiembre de 2013³, el mismo despacho judicial declaró la falta de competencia para conocer de la acción constitucional, pues de conformidad

¹Folios 19 y 20 del expediente.

² Folio 50 del expediente.

³Folios 52 y 53 del expediente.

con el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el conocimiento de la misma correspondía en primera instancia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por dirigirse contra el Ministerio de Transporte, entidad del orden nacional.

Así las cosas, el juzgado ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo de su competencia.

Recibido el expediente en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 17septiembre de 2013, admitió la demanda y notificó personalmente al Ministro de Transporte⁴.

1.6. Contestación de la demanda

El **Ministerio de Transporte** señaló que: (i) las licencias de conducción para servicio público siempre han estado sujetas a una fecha de vencimiento; (ii) existe una obligación por parte del conductor de mantener su licencia vigente y; (iii) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 019 de 2012, actualmente las licencias de conducción para servicio particular están vigentes atendiendo a la edad del titular de la misma.

Finalmente la entidad expuso que:

“En consecuencia, siendo un requisito indispensable ser titular de una licencia de conducción, y retomando las reglas establecidas por el mismo Código Nacional de Tránsito, se debe determinar que alcance, el hecho de ser titular de una licencia (sic) y si la misma puede ser sustituida incluso cuando está vencida, lo anterior por cuanto todas las disposiciones legales deben ser entendidas en su contexto y en forma integral.

*“En este orden de ideas es preciso destacar que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la palabra sustituir es aplicada para ‘poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa’, es decir que debe existir una licencia de conducción precedente que pueda ser sustituida, en consecuencia, no podría una sustitución de licencias ampliar la vigencia del documento o darle vigencia a un documento expirado, ni mucho menos evitar el cumplimiento legal de la renovación en los casos específicamente señalados en la ley”⁵
(Subrayas propias del original).*

Por lo anterior concluyó que, de acuerdo con el párrafo 1° y 2° del artículo 17 de

⁴Folios 61 a 64 del expediente.

⁵Folio 78 del expediente.

la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4 de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, no es cierto que exista un mandato claro e inobjetable a su cargo.

1.7. Fallo impugnado

Por sentencia de 12 de noviembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", en una providencia que no es muy clara, declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento, al parecer porque el precepto que se solicitaba acatar imponía gastos.

"[...] de conformidad con los párrafos primero y segundo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010 se establece que las licencias de conducción que no cumplan con las condiciones técnicas especificadas en el mismo artículo deberán sustituirse dentro de los 48 meses siguientes a la promulgación de la mencionada ley, pero la gratuidad del trámite solo opera para el cambio de la referida licencia, más no para la sustitución de esta que es en últimas lo que pretende la parte actora

"De igual forma, el Tribunal ha puesto de presente que al pretenderse el cumplimiento de los párrafos del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, la consecuencia es que los organismos de tránsito descuenten una suma de dinero por cada licencia expedida de los recursos que deben transferirse al Ministerio de Transporte por otros conceptos, además que sean esas entidades las que asuman los costos de la renovación de estas licencias, lo cual implica un gasto y de contera se traduce en la improcedibilidad de la acción de conformidad con el párrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997"⁶.

1.8. Impugnación

Por escrito radicado el 26 de noviembre de 2013, los demandantes apelaron la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Para los accionantes, contrario a lo que manifestó el *a quo*, sí existe un mandato claro e inobjetable para el Ministerio de Transporte pues a este le corresponde como suprema autoridad de tránsito, la orientación, vigilancia e inspección de la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Por lo anterior, se señaló que *"el Ministerio de Transporte ha intervenido en el cumplimiento del mandato legal de la sustitución gratuita, por lo que acudimos al ad quem para que por conducto del Ministerio de Transporte se ordene a los entes territoriales la aplicación de la sustitución gratuita de las licencias de conducción"*.

⁶Folio 147 del expediente.

Adicionalmente manifestó que no es cierto que la norma que se solicita cumplir imponga un gasto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer la impugnación contra la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y el 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer de las *"apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento"*.

2.2. Solicitud para unificación de jurisprudencia

En memorial presentado por los accionantes el 10 de febrero de 2014, ante la Secretaria General y remitido al despacho del Consejero Ponente el 11 de mismo mes y año, los accionantes solicitaron que, en aplicación del artículo 217 del CPACA, el proceso de la referencia fuera asumido por la Sala Plena a efectos de unificar jurisprudencia, dada la importancia y trascendencia del tema a definir: *la sustitución gratuita de las licencias de tránsito*.

Sobre el particular, es importante señalar que la competencia para **unificar jurisprudencia**, bien por la importancia jurídica del caso; la trascendencia económica o la necesidad de sentar jurisprudencia, es de la Sala Plena como de las Secciones que conforman el Consejo de Estado.

En el primer caso, la Sala Plena está llamada a unificar jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las secciones, normal o generalmente, cuando estas conozcan en única instancia, como se analizará más adelante. En el segundo caso, las Secciones deben unificar en relación con asuntos que provengan de **las subsecciones o de los Tribunales**, como expresamente lo advierte el inciso segundo del artículo 271 del CPACA.

Por regla general, la Sala Plena debe unificar frente a la diferencia de criterio que se presente entre sus Secciones o en los asuntos que a estas les corresponda conocer en única instancia, porque en relación con la discrepancia de razonamientos entre los Tribunales, el asunto lo asumen las secciones, según su competencia. Excepcionalmente, la Sala Plena podrá asumir en estos casos la competencia, cuando así lo pida uno de sus miembros o toda una sección.

En el caso de la referencia, corresponde a la Sección Quinta **la unificación** que solicitan los accionantes, en cuanto es a esta a la que le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia de las decisiones que en materia de acción de cumplimiento profieran los Tribunales Administrativos del país, en los términos del Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

Así, la Sección Quinta es la llamada a unificar las distintas posiciones jurídicas que frente al cumplimiento de una determinada norma o acto administrativo tengan los Tribunales Administrativos.

Además, advierten los demandantes que el cambio gratuito de las licencias de conducción ha generado disímiles pronunciamientos en los jueces y magistrados, lo que amerita un criterio unificado.

Ese pronunciamiento que echan de menos los solicitantes ya se produjo en los fallos del pasado de 23⁷ y 30⁸ de enero de 2014, en el que se abordó el tema, cuya reiteración será expuesta en esta providencia por constituir la posición de la Sala frente al asunto puesto a su conocimiento.

En consecuencia, el fallo en mención y este, han de tenerse como una providencia de unificación en lo que hace a la gratuidad de las licencias de conducción.

2.3. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto*

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 23 de enero de 2014, número de radicado 68001-23-33-000-2013-00846-01. Actor: Luis Carlos Cáceres Suárez. Demandado: Municipio de San Juan de Girón y otro.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia de 30 de enero de 2014, número de radicado 25000-23-41-000-2013-01948-01. Actor: Andrés de Zubiría. Demandado: Ministerio de Transporte.

administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de Ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *"el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo"*⁹(subraya fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)¹⁰.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del deber exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

2.4 Análisis del caso concreto

2.4.1 De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que el actor aporte en la demanda prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, antes de avanzar en el análisis de los parágrafos del artículo 17 de la

¹⁰ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

Ley 769 de 2002 que se dicen incumplidos, la Sala debe estudiar si los demandantes cumplieron con probar que se constituyó en renuencia al Ministerio de Transporte antes de instaurar la demanda de cumplimiento.

Para la observancia de este requisito de procedibilidad, es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*¹¹.

Para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo **es constituir en renuencia a la autoridad**, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, **que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.**

Al amparo de esa decisión, se examinará el contenido de la petición de 25 de julio de 2013, radicada en el Ministerio de Transporte a través del cual, los actores dicen haber cumplido este requisito de procedibilidad.

En escrito de 25 de julio de 2013, los ciudadanos Plinio Alarcón Buitrago, Adriana Pinzón Olivares e Ingrid Payares Anillo solicitaron se diera *“cumplimiento a lo ordenado en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y procedan de manera inmediata a la sustitución gratuita de todas las licencias de conducción del país, de acuerdo con la norma tendrán derecho a la sustitución quien ‘sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte”*¹².

Encuentra la Sala que la solicitud se dirigió ante el Ministerio de Transporte para que de conformidad con los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, procedieran a la **sustitución gratuita** de las licencias de conducción de aquellas personas que no tuvieran un documento con los requisitos técnicos previstos en la ley y en la reglamentación que para el efecto expidió esa cartera

¹¹Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹²Folio 23 del expediente.

ministerial.

El Ministerio de Transporte al momento de dar respuesta a la solicitud planteó los mismos argumentos con los cuales contestó la presente acción de cumplimiento y agregó que *“el alcance del deber de realizar una renovación de una licencia, no puede confundirse con la posibilidad de una sustitución por cambio de formato, de lo contrario existiría una controversia interpretativa”*.

De conformidad con lo expuesto y comoquiera que el Ministerio dio una respuesta negativa a la solicitud presentada por los accionantes, es claro para la Sala que sí se constituyó en renuencia a la entidad accionada y el requisito de procedibilidad se observó.

2.4.2. De la norma que se dice incumplida

Antes de estudiar la norma cuyo cumplimiento se solicita, es importante advertir que el análisis que se hará a continuación es idéntico al que efectuó la Sala en la providencia del pasado 23 de enero¹³, razón por la cual se reproducirá la mayor parte de su texto, con algunas ligeras modificaciones, que solo tienen por objeto contestar argumentos de las partes, no abordados en esa oportunidad.

Efectuada la anterior aclaración, se transcribirá a totalidad del artículo 17 de la Ley 762 de 2002, para su mejor comprensión, pero con la precisión que los párrafos 1 y 2, son los que los demandantes pretenden que se cumplan por parte del Ministerio de Transporte.

“ARTÍCULO 17. OTORGAMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> La licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 de este código, por la entidad pública o privada autorizada para el efecto por el organismo de tránsito en su respectiva jurisdicción.

“El formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el Ministerio de Transporte establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondiente.

“Las nuevas licencias de conducción contendrán, como mínimo, los siguientes datos: Nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, tipo de sangre, fecha de

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 23 de enero de 2014, número de radicado 68001-23-33-000-2013-00846-01.

nacimiento, categoría de licencia, restricciones, fecha de expedición y organismo que la expidió.

“Dentro de las características técnicas que contendrán las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional u otro dispositivo electrónico, magnético u óptico con los datos del registro que permita la lectura y actualización de estos. Las nuevas licencias de conducción deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de ley vigentes sobre la materia, sin costo alguno.

“PARÁGRAFO 1°: Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito. Por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos.

“PARÁGRAFO 2° Para garantizar la gratuidad del cambio de licencias se autoriza a los organismos de tránsito descontar, por una sola vez, una suma igual a 1 salario mínimo, legal diario vigente (smdv), por cada licencia expedida, de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales”.

De la norma transcrita se desprende que: (i) el legislador aprobó un cambio en las condiciones técnicas de las licencias de conducción, modificaciones enunciadas en el mismo texto normativo; (ii) como consecuencia de esas reformas, a los titulares de las licencias de conducción se les impuso la carga de reemplazarlas por una que se ajustara a las nuevas especificaciones. Para el efecto se concedió un término de cuarenta y ocho (48) meses; (iii) finalmente, a efectos de no generar una imposición injustificada y gravosa a los ciudadanos, se estipuló que el cambio de las licencias se haría de forma gratuita, razón por la que en el parágrafo 3° se fijó la fuente de recursos para garantizar esta.

En ese orden de ideas, el precepto en estudio consagra la **sustitución o cambio de la licencia de tránsito** que se diferencia de otra figura que también regula el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) en precepto diferente al que se pide cumplir: **la renovación**.

En efecto, existen en el mencionado Código por lo menos tres formas en las que una licencia de conducción debe ser cambiada o reemplazada por otra: **la recategorización, la renovación y la sustitución**. A continuación, la Sala hará

un breve estudio de dichos conceptos, el alcance de los mismos, como las obligaciones o cargas que se derivan para el titular de la licencia, según se trate de una u otra figura.

La **recategorización** de las licencias consiste en que el titular pretende el cambio de una categoría a otra, ya sea de servicio público a particular, o viceversa, o dentro del servicio público, la posibilidad de conducir vehículos de mayor capacidad, para lo cual se debe presentar y aprobar un nuevo examen teórico-práctico para la categoría solicitada y presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por el centro respectivo, artículo 24 de la Ley 769 de 2002.

La renovación o refrendación de las licencias de tránsito implican su modificación, cambio o remplazo por razón de su vigencia, artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002¹⁴. Es decir, que se debe dar cuando aquella expira. En ese sentido, es importante señalar que los términos o plazos de vigor de estos documentos han estado sujetos a una serie de reformas legislativas y diferencias según se trate de la habilitación para conducir automotores de servicio público o particular.

Frente a las licencias para servicio público, la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y las diferentes disposiciones que la han reformado, esto es, la Ley 1383 de 2010 y el Decreto Ley 019 de 2012¹⁵, establecieron de forma expresa que **las licencias de conducción para conducir vehículos de servicio público tienen una vigencia de tres (3) años**, vencidos los cuales es necesario refrendar las mismas, esto es, **renovar la licencia** y presentar los “*exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz*”.

Por su parte, en el caso de las licencias para conducir vehículos particulares, encontramos que en un primer momento, el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, no contempló un término, por tanto, no era necesaria su renovación pues no vencían. Posteriormente, el Decreto Ley 019 de 2012 estableció que **las licencias para conducir vehículos particulares**, por regla general, y una vez en vigencia la citada norma, tendrían un término de vigencia de diez (10) años para aquellos

¹⁴ El artículo 16 de la Ley 1005 de 2006, señaló que la **renovación** de la licencia se haría en forma gratuita por una sola vez, sin embargo es importante advertir que el legislador en esta ocasión empleó el término renovación para referirse a lo que actualmente se entiende como **sustitución**.

¹⁵Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

conductores con una edad menor a los sesenta (60) años¹⁶.

De lo anterior puede extraerse la siguiente conclusión parcial: una vez entró en vigencia el Decreto Ley 019 de 2012, independientemente del tipo de licencia de conducción, es decir, para conducir servicio público o un vehículo particular, se impuso un término de vigencia, al cabo del cual se hace necesaria la **renovación o refrendación**; con lo que el legislador extraordinario buscó garantizar la aptitud e idoneidad de las personas que portaban una habilitación para conducir, en aras de dotar de mayor seguridad esta actividad.

Razón por la cual, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 769 de 2002, se impuso la obligación al titular de dicho documento adelantar los trámites necesarios para contar **con una licencia vigente**, so pena de las sanciones correspondientes.

La sustitución, por su parte, se refiere a la necesidad de cambiar o reemplazar la licencia de conducción por **no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas fijadas en la ley** y la reglamentación que para el efecto expida el órgano competente. En otros términos, la **sustitución** es el cambio de un plástico por otro, en los términos del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011.

Es importante advertir que para que proceda la **sustitución es necesario que la licencia de conducción se encuentre vigente**, pues, se reitera, esta modalidad tiene por objeto o finalidad que quien porte este documento, lo reemplace por uno que cumpla con los nuevos estándares técnicos establecidos por el legislador y el Ministerio de Transporte.

En este contexto, la persona que pretenda obtener una nueva licencia, encontrándose expirada la anterior, deberá adelantar los trámites propios de la **renovación y no la sustitución**, asumiendo los costos y agotando los trámites exigidos para el efecto, como por ejemplo, la realización de los exámenes médicos para garantizar las aptitudes físicas del portador. Igual acontece con la recategorización.

¹⁶La misma disposición consagra que para aquellas personas que tienen una edad entre sesenta (60) y ochenta (80) años la vigencia de la licencia de conducción será de cinco (5) años y; de un (1) año para mayores de ochenta (80) años, contados a partir del momento en el que llegan a la citada edad.

Lo expuesto, hasta este punto, permite advertir que los actores en el presente caso confunden los conceptos de sustitución, renovación y recategorización, pues pretenden que en todos los eventos enunciados y no solo en **la sustitución**, el trámite ante las autoridades de tránsito se efectúe en forma gratuita.

Aclarados los anteriores conceptos, se pregunta la Sala: ¿qué mandatos impone la norma que se dice cumplir? y ¿a quiénes?

4.2.1. Parágrafo 1 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, dispone:

“Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito. Por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos.

Una simple lectura de este precepto, permite afirmar que la obligación o mandato que él contiene lo es para el **titular de la licencia de tránsito y no para el Ministerio de Transporte o para los organismos de tránsito**, como en forma errada lo entienden los accionantes.

En efecto, este parágrafo **impone** a las personas naturales que porten una licencia de conducción, el **deber** de **cambiarla** por una que cumpla las nuevas especificaciones técnicas, en los términos de la ley y la reglamentación que para el efecto señale la cartera ministerial competente.

Es fácil concluir, entonces, que este apartado del artículo 17 no asigna una obligación clara, imperativa e inobjetable para el Ministerio de Transporte como se afirma en la demanda, pues, se repite, la obligación en él descrita, lo es para los titulares de las licencias de tránsito de cambiar su documento por no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas.

Cosa diversa, es que el artículo 1° de la Ley 769 de 2002, disposición que no fue objeto de esta acción y por tanto no puede ser objeto de una orden de cumplimiento, imponga al Ministerio de Transporte el deber de “*orientar, dirigir,*

coordinar, planificar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo del Sector, en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos”.

De dicho precepto, se puede deducir que esa cartera debe impartir instrucciones, reglamentos o resoluciones que, en el caso en estudio, indiquen y orienten de forma clara, y, con fundamento en lo expuesto en el acápite anterior, cómo y cuándo procede la **sustitución gratuita** de las licencias por parte de los diferentes órganos de tránsito, que permita igualmente a los ciudadanos, tener claridad sobre este tema.

De esta manera, y por cuanto no escapa a la Sala que actualmente existen problemas en los diferentes organismos de tránsito del país, en relación con la sustitución, renovación y categorización de las licencias de tránsito, en la parte resolutive de esta decisión, se exhortará al Ministerio de Transporte para que, de acuerdo con sus funciones de dirección, planificación y control, tome las medidas necesarias para garantizar la gratuidad de la **sustitución** de las licencias de conducción cuando, de conformidad con la ley, el titular tenga derecho a ello.

4.2.2. Parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002

“Para garantizar la gratuidad del cambio de licencias se autoriza a los organismos de tránsito descontar, por una sola vez, una suma igual a 1 salario mínimo, legal diario vigente (smdv), por cada licencia expedida, de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales”.

En relación con este apartado es necesario hacer dos precisiones: (i) aunque de forma expresa el parágrafo 2° no hace mención a la gratuidad de la sustitución, pues se refiere simplemente a un “*cambio gratuito*”, la lectura sistemática y armónica de la norma, en especial del inciso 4° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, permite concluir con toda claridad que ese “*cambio gratuito*” se refiere específicamente a la sustitución y no la renovación o recategorización, figuras que por demás no están reguladas en el precepto que se solicita cumplir.

(ii) El que la norma emplee el término “*autorización*” no por ello esta pierde su condición de ser un mandato imperativo e inobjetable, pues esta autorización se refiere a los rubros que se verán afectados en el presupuesto para garantizar la

gratuidad de la sustitución.

No sobra recordar, en este punto, que de acuerdo con las diferentes normas que han regulado la materia, así como de algunas providencias de la Corte Constitucional¹⁷, se ha entendido que cuando el Estado decide introducir cambios a los formatos de ciertos documentos públicos por razones técnicas y de seguridad, corresponde a él y no al particular, la carga de sufragar el correspondiente cambio.

Así las cosas, el parágrafo 2 en análisis, sí contempla un mandato imperativo e inobjetable para los diferentes organismos de tránsito, pues en aras de garantizar la **gratuidad de la sustitución** de las licencias de conducción, que le corresponde expedir a estos, se les autorizó descontar, por una sola vez, una suma igual a un salario mínimo diario legal vigente por cada licencia expedida, *“de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales”*.

Es decir, son los distintos organismos de tránsito en el país que, como encargados de expedir las licencias de tránsito, deben hacer la sustitución de estas en forma gratuita cuando ello haya lugar.

De lo expuesto en los distintos apartados de esta providencia en relación con el artículo 17 de la Ley 769 de 2002, se concluye:

Primera: Los organismos de tránsito tienen la obligación de **sustituir gratuitamente** las licencias de conducción, sin embargo, ello no obsta para que los ciudadanos paguen por los exámenes médicos en los casos en que la ley lo exige.

Segunda: En aras de garantizar la gratuidad de la sustitución, el legislador previó que los organismos de tránsito descontarán, por una sola vez, un salario mínimo diario vigente por cada licencia, es decir, actualmente existe una fuente de recursos para que se dé cumplimiento a lo establecido en la norma.

Tercera: La **recategorización** y la **renovación** de las licencias de tránsito no están reguladas en el texto del artículo 17 analizado. En consecuencia, por obedecer a figuras distintas al reemplazo por los cambios técnicos introducidos

¹⁷Cfr. C-780 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-925 de 2006, M.P. Jorge Córdoba Triviño.

por el legislador y en razón a la pérdida de vigencia del documento o del cambio de categoría, se impone al titular o portador adelantar los trámites necesarios, asumiendo los pagos y exámenes que sean del caso.

En este orden de ideas, la Sección modificará la sentencia de 12 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", que declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento instaurada por Plinio Alarcón Buitrago e Ingrid Payares Anillo contra el Ministerio de Transporte, porque la norma implicaba un gasto, para en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

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

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de unificación de jurisprudencia, ante la Sala Plena del Consejo de Estado, solicitada por las partes.

SEGUNDO: MODIFICAR la sentencia de 12 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento instaurada por Plinio Alarcón Buitrago e Ingrid Payares Anillo contra el Ministerio de Transporte para en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: EXHORTAR al Ministerio de Transporte para que en el marco de sus competencias como órgano rector del sector de tránsito y transporte, imparta a las autoridades de tránsito del país, las instrucciones necesarias para garantizar la **sustitución gratuita** de las licencias de conducción vigente cuando el titular de esta tenga derecho a ello.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO: En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA