

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 - La Sala Plena unifica la jurisprudencia en los casos en que exista diferencias de criterio entre sus Secciones o en los asuntos en que a éstas les corresponda conocer en única instancia / 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 el 20 de febrero de 2014, ante la Secretaria General y remitido al despacho del Consejero Ponente el 21 del mismo mes y año, la accionante solicitó que, en aplicación del artículo 271 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 tanto 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 la jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las secciones, generalmente, cuando estas conozcan en única instancia, como se analizará más adelante. En el segundo caso, las Secciones deben unificar la jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las subsecciones o de los Tribunales, como expresamente lo advierte el inciso 2 del artículo 271 del CPACA. Por regla general, la Sala Plena debe unificar la jurisprudencia frente a las diferencias de criterio que se presenten 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 especialidad. Excepcionalmente, la Sala Plena puede adjudicarse en estos casos la competencia, cuando así lo pida uno de sus miembros o toda una sección o el Ministerio Público. En el caso de la referencia, corresponde a la Sección Quinta la unificación que solicita la accionante, en cuanto es a esta a la que le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia las apelaciones frente a 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, advierte la demandante 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 23 de enero y 13 de febrero de 2014, en los 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, los fallos 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 - Noción / ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedibilidad / ACCION DE CUMPLIMIENTO - Objeto

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política... Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta lo anterior 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... 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, 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 formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento y iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, 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 procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o pretende 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

ACREDITAR LA RENUENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA - Requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento / RENUENCIA - Noción / RENUENCIA - Presupuestos

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 con la demanda el solicitante aporte la prueba de haber solicitado 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 aquélla y, que la autoridad 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 solicitud que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el prerrequisito en mención. Al amparo de esa decisión, se examinará el contenido de la petición de 2 de septiembre de 2013, radicada en la Alcaldía Distrital de Barranquilla, a través de la cual, la accionante pretende acreditar el requisito de procedibilidad... Del contenido de la solicitud antes transcrita, es claro para la Sala que sí se constituyó en renuencia a la Secretaría de Movilidad y al distrito de Barranquilla, entidades que la actora consideró llamadas a cumplir las normas del Código Nacional de Tránsito enunciadas en su escrito. Por otro lado, advierte la Sala que no se podría considerar que la accionante omitió su deber de constituir en renuencia al Ministerio de Tránsito, puesto que su vinculación se ordenó por parte del Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, con auto de 30 de septiembre de 2013 y con apoyo en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997, dada la estrecha relación con los mandatos legales que la demandante pretende hacer efectivos... En consecuencia, no puede tenerse como omitido el deber de constitución en renuencia por parte de la accionante respecto del Ministerio de Transporte

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

LICENCIA DE CONDUCCION - Las formas para cambiar la licencia de conducción son la recategorización, la renovación y la sustitución / RECATEGORIZACION, RENOVACION Y SUSTITUCION - Concepto y diferencias / SUSTITUCION - Es el único trámite gratuito, y para ello 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

El precepto en estudio - artículo 17 de la Ley 769 de 2002- 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: 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 por 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... 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. 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 de 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, este trámite corresponde al 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. Lo expuesto, hasta este punto, permite concluir que el único trámite contemplado como gratuito por el parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, es el de sustitución y que, 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.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 / LEY 1383 DE 2010 / LEY 1450 DE 2011 / LEY 1005 DE 2006

CAMBIO DE LA LICENCIA DE CONDUCCION - Es deber del titular de la licencia de conducción y no del Ministerio de Transporte o de los organismos de tránsito / MINISTERIO DE TRANSPORTE - Tiene la obligación de informar a la ciudadanía cómo y cuándo procede la sustitución gratuita de las licencias por parte de los diferentes órganos de tránsito / MINISTERIO DE TRANSPORTE - Se exhorta a ésta entidad para que tome las medidas necesarias para garantizar la gratuidad de la sustitución de las licencias de conducción cuando el titular tenga derecho a ello / LEY 769 DE 2002 - Dispone que el cambio gratuito sólo es en los casos de sustitución y no para renovación o recategorización de las licencias de conducción / ORGANISMOS DE TRANSITO - Deben hacer la sustitución de las licencias de conducción en forma gratuita cuando el titular tenga derecho, ello no obsta para que los ciudadanos paguen por los exámenes médicos en los casos en que la ley lo exige

Parágrafo 1 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002... 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 conducción 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 distinta, 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 materia de una orden de cumplimiento... 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... 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. Parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002... 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 con el 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 pierde su condición de ser un mandato imperativo e inobjetable, pues aquella 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 Constitucional, 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... 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 a ello haya lugar... Los organismos de tránsito tienen el deber 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.

SECRETARIA DE MOVILIDAD DE BARRANQUILLA - Se le ordena el cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 / SECRETARIA DE MOVILIDAD DE BARRANQUILLA - No está cumpliendo con la gratuidad de la sustitución de la licencia de conducción / DEVOLUCION DE LOS DINEROS COBRADOS POR SUSTITUCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION - La acción de cumplimiento no es el mecanismo judicial idóneo para impartir ese tipo de mandatos / DEVOLUCION DE LOS DINEROS COBRADOS POR SUSTITUCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION - Para la recuperación de los dineros injustamente pagados por la sustitución de la licencia de conducción, los ciudadanos cuentan con otros mecanismos de

defensa judicial

Considera la Sala que debe ordenarse el cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, pues en él está contenido un mandato imperativo e inobjetable para los organismos de tránsito de realizar la sustitución gratuita de las licencias de conducción, cuestión que si bien no se acreditó con los documentos anexados al expediente como prueba, sí fue verificada por la Sala al consultar la página web de la Secretaría de Movilidad de Barranquilla en la que aparecen las tarifas de los trámites y servicios, entre ellos el de sustitución... se hace evidente que la sustitución o cambio del documento de licencia de conducción no se está adelantando de manera gratuita como lo impone el parágrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, sino que, por el contrario, se está cobrando a los ciudadanos el proceso de sustitución como si tratara de la expedición de una licencia por primera vez... se declarará improcedente la petición de ordenar la devolución del dinero cancelado... pues considera la Sección que la presente acción no es el mecanismo judicial idóneo para impartir ese tipo de mandatos, ya que el fin último de la acción es procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y actos administrativos, en aquellos casos en que las autoridades públicas no den estricto cumplimiento al deber jurídico o administrativo que les es exigible. La Sala observa que la recuperación de los dineros injustamente pagados por la sustitución de la licencia de conducción, que se insiste es gratuita, bien se puede lograr mediante petición dirigida a la administración a fin de que los reintegre a sus titulares. De responder negativamente, los interesados pueden acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, a efecto de que se invalide dicho acto y que se restablezca al actor su derecho económico. Sin embargo, ante lo dispendioso que podría resultar lo último por la relación costo beneficio, los afectados también pueden hacer uso de la acción de grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada en la Ley 472 de 1998 y retomada por el artículo 145 del CPACA. En conclusión, esta pretensión escapa a la finalidad de la acción de cumplimiento, ya que para ello existen otros mecanismos de defensa judicial, como los mencionados anteriormente, lo cual, hace improcedente la orden de cumplimiento en esta parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, máxime porque no se prueba ni parece razonable suponer que la accionante o cualquier otra persona, está expuesta a un perjuicio grave e inminente si no se le reintegra inmediatamente lo pagado por la sustitución de la licencia de conducción.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 08001-23-33-000-2013-00310-01 ACU (SU)

Actor: CIELO MARINA DE LA HOZ DOMINGUEZ

Demandado: DISTRITO DE BARRAQUILLA Y OTROS

La Sala se pronuncia sobre la impugnación presentada por la señora Cielo Marina de la Hoz Domínguez contra la providencia de 18 de noviembre de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico, declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

La señora Cielo Marina de la Hoz Domínguez ejerció la presente acción contra el Distrito de Barranquilla y la Secretaría de Transito y Transporte de la misma ciudad para que se cumpla lo dispuesto en 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 las entidades demandadas están obligadas 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 Tránsito y 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 dentro de 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.
- 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 expedidas a partir del 15 de julio de 2013.

- En los términos de la demanda, el organismo de tránsito del distrito de Barranquilla está 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

La demandante consideró que el organismo de tránsito de Barranquilla, 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.

Agregó que la decisión del legislador fue la de otorgar el derecho al cambio gratuito de la licencia de conducción, por una sola vez, a aquellas personas que antes de que empezara a regir el nuevo formato tuvieran una licencia de conducción vigente que debe sustituirse por un nuevo documento que cumpliera con las condiciones óptimas de seguridad definidas por el Estado.

Asimismo, señaló que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional la gratuidad de la sustitución de las licencias de conducción, está basada en la *“imposibilidad de obligar a quienes portan una licencia de conducción a pagar una tasa fundada no en un servicio requerido, sino en la decisión estatal de contar con documentos con mayores de seguridad”*¹.

Aseguró que el organismo de tránsito de Barranquilla está evadiendo la obligación que tiene de cambiar las licencias de conducción por el nuevo formato adoptado a través de la Resolución No. 623 de 2013, de forma gratuita como lo previó la Ley 769 de 2002 en el artículo 17 parágrafos 1° y 2°.

Finalmente, con sustento en lo señalado por los artículos 229, 230 y 231 del CPACA aplicables al caso por remisión del artículo 30 de la Ley 393 de 2007, solicitó como medida cautelar *“ordenar al municipio de Barraquilla Atlántico y/o Secretaría de Movilidad y/o Secretaría de Tránsito y Transporte de Barranquilla*

¹ Corte Constitucional. C-925-06. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

*suspender el proceso de renovación de licencias de conducción de personas que operando vehículos particulares cuentan con una licencia vencida para el servicio público (...)*².

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 a la entidad demandada, para que a partir de la ejecutoria de esta sentencia, realicen la sustitución gratuita de las licencias de conducción.*
3. *Como consecuencia de la pretensión 1, ORDENAR a la entidad demandada 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.*
4. *Como consecuencia de la pretensión 1, ORDENAR a la entidad demandada para que a partir de la ejecutoria de la sentencia hagan la devolución de los pagos que han recaudado a los ciudadanos 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 les cobraron los derechos por la renovación de la licencia de conducción cuando por mandato legal se debió expedir de manera gratuita*³

1.5. Trámite en primera instancia

La demanda fue radicada en la oficina de reparto de los Juzgados Administrativos de Barraquilla donde correspondió, según el acta individual de reparto⁴, al Juzgado Noveno Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Barranquilla.

Por auto de 30 de septiembre de 2013⁵, el mismo despacho judicial consideró: **(i)** necesario vincular al proceso al Ministerio de Transporte que según el artículo 1° de la Ley 769 de 2002, en su calidad de suprema autoridad de tránsito debe

² Folio 21

³ Folio 20 del cuaderno No. 1 del expediente.

⁴ Folio 892 del cuaderno No. 2 del expediente.

⁵ Folio 894 del cuaderno No. 2 del expediente.

definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y; **(ii)** que debía separarse del conocimiento de la acción porque de acuerdo con el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, le correspondía en primera instancia al Tribunal Administrativo del Atlántico, pues el Ministerio de Transporte, entidad que eventualmente estaría llamada a dar cumplimiento a la norma, es del orden nacional.

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

Recibido el expediente en dicho tribunal se: **(i)** admitió la demanda; **(ii)** ordenó notificar al distrito de Barranquilla, a la Secretaría de Movilidad Distrital, a la Secretaría de Tránsito y Transporte y al Ministerio de Transporte y; **(iii)** negó la medida de suspensión provisional por considerar que no se contaba con suficientes elementos de juicio para concederla.

1.6. Contestaciones de la demanda

1.6.1. El Ministerio de Transporte

Solicitó no acceder a las pretensiones de la actora. Aseguró que no existe un plazo máximo para el cambio de las licencias de conducción vigentes por el último formato y que los titulares de esas licencias pueden continuar conduciendo sin inconveniente hasta su vencimiento, de acuerdo con los términos fijados en el artículo 22 de la Ley 769 de 2002 y sus modificaciones.

Asimismo, indicó que las licencias de conducción: (i) para servicio público siempre han estado sujetas a una fecha de vencimiento; (ii) existe la obligación por parte de los conductores de mantenerlas vigentes y; (iii) de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 019 de 2012, actualmente están en vigor atendiendo a la edad del titular de la misma.

Finalmente, expuso que en el caso no se cumplían varios de los requisitos planteados por la Ley 393 de 1997 como necesarios para que proceda la acción de cumplimiento. Así, aseguró que: (i) en el caso concreto no se constituyó en renuencia al Ministerio de Transporte; (ii) la acción persigue el cumplimiento de normas que comprometen el presupuesto Nacional y municipal y; (iii) los párrafos 1° y 2° del artículo 4° y el 3° del artículo 5° de la Ley 1383 de 2010 no contienen un mandato claro, inobjetable y exigible frente al Ministerio de

Transporte.

1.6.2. El distrito de Barranquilla solicitó no acceder las pretensiones de la acción de cumplimiento.

Indicó que lo que realmente pretende la Resolución 623 de 2013 es que *“a partir del 15 de julio de 2013, todos los Organismos de Tránsito del país, deberán expedir las licencias de conducción de conformidad con la ficha técnica”*⁶.

Agregó que la Ley 1383 de 2010 señaló que el trámite gratuito se puede adelantar pero a partir del 2015, cuando se haya cumplido con la condición de 48 meses y por ello, el Ministerio de Transporte no ha autorizado la sustitución gratuita de las licencias de conducción, pues todavía está dentro del término fijado por el artículo 4° de la mencionada ley.

Para concluir, expuso que la Secretaría Distrital de Movilidad no desatendió el deber cuyo cumplimiento se requiere, pues ni el Ministerio de Transporte ni los entes territoriales han reglamentado o resuelto cómo debe financiarse el costo de la expedición de las licencias que los ciudadanos deben sustituir y así cumplir con el mandato de gratuidad establecido por la ley.

1.7. Fallo impugnado

Por sentencia de 18 de noviembre de 2013, el Tribunal Administrativo del Atlántico, declaró la improcedencia de la acción cumplimiento.

Por un lado, encontró que el objetivo principal del mecanismo constitucional es cumplir el ordenamiento jurídico existente por parte de las autoridades competentes, siempre y cuando, en el mismo se halle claramente establecida la obligación que se pretende hacer cumplir, requisito que no se verificó en el caso bajo estudio.

De otra parte, consideró que la Resolución 623 de 2013 a través de la cual el Ministerio de Transporte reglamentó las condiciones técnicas de las licencias de conducción, no invalida las anteriores, razón por la cual su cambio no es obligatorio. Agregó que el trámite de sustitución sólo se debe hacer de manera

⁶ Folio 967 del expediente.

gratuita a quienes tengan el documento vigente, contrario a lo que sucede con la renovación, refrendación u obtención de un duplicado por pérdida o deterioro, pues en estos casos los conductores deben asumir los costos del trámite.

Finalmente, recordó que a través de la presente acción no puede exigirse el cumplimiento de una norma que establezca gastos, lo que sucede en el *sub lite* pues se interpuso la demanda con el fin de cumplir una norma que puede comprometer el presupuesto del Ministerio de Transporte o del ente territorial.

1.8. Impugnación

En escrito de 5 de diciembre de 2013, la actora apeló la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, solicitó revocar la decisión y ordenar el cumplimiento de las normas invocadas.

Recalcó que el organismo de tránsito se está sustrayendo de la obligación legal de sustituir gratuitamente las licencias de conducción a quienes conducen vehículos particulares con licencias de conducción vencidas para el servicio público, pero vigentes para el servicio particular.

En relación con el argumento del Tribunal Administrativo del Atlántico según el cual en el caso de la referencia no es procedente ordenar el cumplimiento de normas que establezcan gastos, destacó que no se trata de que se incorpore o ejecute una partida del presupuesto, sino que se cumpla el mandato legal de sustituir o cambiar gratuitamente las licencias de conducción.

Para concluir, señaló que en virtud del derecho a la igualdad debe accederse a sus pretensiones pues en un caso idéntico al suyo el Tribunal Administrativo de Santander⁷ ordenó al organismo de tránsito de El Socorro – Santander a dar cumplimiento a los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y a expedir de manera gratuita las licencias de conducción, a quienes tenían la obligación de sustituirla por no cumplir las condiciones técnicas establecidas en el en el mencionado artículo.

II. CONSIDERACIONES

⁷ Sentencia de 1° de noviembre de 2013, dictada dentro del proceso de acción de cumplimiento radicado No. 2013-00351-00.

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer la impugnación contra la providencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 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 de la Corporación 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 el 20 de febrero de 2014, ante la Secretaria General y remitido al despacho del Consejero Ponente el 21 del mismo mes y año, la accionante solicitó que, en aplicación del artículo 271 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 tanto 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 la jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las secciones, generalmente, cuando estas conozcan en única instancia, como se analizará más adelante. En el segundo caso, las Secciones deben unificar la jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de **las subsecciones o de los Tribunales**, como expresamente lo advierte el inciso 2° del artículo 271 del CPACA.

Por regla general, la Sala Plena debe unificar la jurisprudencia frente a las diferencias de criterio que se presenten 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 especialidad. Excepcionalmente, la Sala Plena puede

adjudicarse en estos casos la competencia, cuando así lo pida uno de sus miembros o toda una sección o el Ministerio Público.

En el caso de la referencia, corresponde a la Sección Quinta **la unificación** que solicita la accionante, en cuanto es a esta a la que le está asignada la competencia para resolver en segunda instancia las apelaciones frente a 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, advierte la demandante 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 23⁸ de enero y 13 de febrero⁹ de 2014, en los 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, los fallos 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*

⁸ 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.

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

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 13 de febrero de 2014, número de radicado 25000-23-41-000-2013-02192-01. Actor: Plinio Alarcón Buitrago y otro. Demandado: Ministerio de Transporte.

autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto 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".

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, teniendo en cuenta lo anterior 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"*¹⁰(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:

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

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. 1º)¹¹.

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 formular la demanda, bien sea por acción u omisión del 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 omitido, 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 procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o pretende 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 con la demanda el solicitante aporte la prueba de haber solicitado 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 aquélla y, que la autoridad 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

¹¹ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, antes de avanzar en el análisis de los párrafos del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 que se dicen incumplidos, la Sala debe estudiar si la solicitante cumplió con probar que constituyó en renuencia al Ministerio de Tránsito, la Alcaldía Distrital de Barraquilla y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Barraquilla antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento 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”*¹².

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 solicitud que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, **que de este pueda inferirse el propósito de agotar el prerequisite en mención.**

Al amparo de esa decisión, se examinará el contenido de la petición de 2 de septiembre de 2013, radicada en la Alcaldía Distrital de Barraquilla, a través de la cual, la accionante pretende acreditar el requisito de procedibilidad.

En el mencionado documento la señora Cielo Marina de la Hoz Domínguez solicitó dar cumplimiento *“a lo ordenado en los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y proce[der] de manera inmediata a la sustitución gratuita de las licencias de conducción. De acuerdo con la norma tendrá 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”*¹³

Del contenido de la solicitud antes transcrita, es claro para la Sala que sí se

¹²Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹³ Folio 24 del cuaderno No. 1 del expediente.

constituyó en renuencia a la Secretaría de Movilidad y al distrito de Barranquilla, entidades que la actora consideró llamadas a cumplir las normas del Código Nacional de Tránsito enunciadas en su escrito.

Por otro lado, advierte la Sala que no se podría considerar que la accionante omitió su deber de constituir en renuencia al Ministerio de Tránsito, puesto que su vinculación se ordenó por parte del Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, con auto de 30 de septiembre de 2013 y con apoyo en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997, dada la estrecha relación con los mandatos legales que la demandante pretende hacer efectivos.

Por ende, no sería razonable exigir a la accionante que previamente hubiera reclamado el cumplimiento del deber legal ante el Ministerio de Transporte que, el citado juez consideró que tenía competencia para cumplir el deber omitido, puesto que esa vinculación legal es sobreviniente y surgida al amparo de una facultad que el legislador otorgó al juez constitucional de la acción de cumplimiento.

En consecuencia, no puede tenerse como omitido el deber de constitución en renuencia por parte de la accionante respecto del Ministerio de Transporte, pues ello iría en contra no solo de los principios que permean esta acción constitucional sino que, como ya se mencionó, implicaría desconocer que cuando el juez cumple con su obligación de *“notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido”*, contenida en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997. Sería absurdo suponer que a pesar de que el juez tiene competencia para llamar como parte demandante a entidades no citadas por el actor y por ello ajenas a la constitución en renuencia, en todo caso deba proceder el rechazo de la acción por falta del agotamiento de ese prerequisite.

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 providencias del pasado 23 de enero¹⁴ y 13 de febrero¹⁵ de 2014, razón por la cual

¹⁴ 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.

se reproducirá la mayor parte de su texto, con algunas ligeras modificaciones, que solo tienen por objeto contestar argumentos propios de esta acción.

Efectuada la anterior aclaración, se transcribirá la totalidad del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, para su mejor comprensión, pero con la precisión que los párrafos 1 y 2, son los que la demandante pretende que se cumplan por parte del Ministerio de Transporte, la Secretaría de Movilidad de Barranquilla y la Alcaldía de la misma ciudad.

“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 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,

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 13 de febrero de 2014, número de radicado 25000-23-41-000-2013-02192-01. Actor: Plinio Alarcón Buitrago y otro. Demandado: Ministerio de Transporte.

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 lo cual se concedió un término de cuarenta y ocho (48) meses, contados a partir de la vigencia de la Ley 1450 de 2011; (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 párrafo 3° se fijó la fuente de recursos para garantizarlo.

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: **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 por 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 2002¹⁶. 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 2012¹⁷, establecieron de forma expresa que **las licencias de conducción para manejar vehículos de servicio público tienen una vigencia de tres (3) años**, vencidos los cuales es necesario refrendarlas, 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 operar vehículos particulares**, por regla general, y una vez en vigencia la citada norma, tendrían un término de vigencia de diez (10) años para aquellos conductores con una edad menor a los sesenta (60) años¹⁸.

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.

¹⁶ 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**.

¹⁷Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

¹⁸La 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.

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 de 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, este trámite corresponde al 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.

Lo expuesto, hasta este punto, permite concluir que el único trámite contemplado como gratuito por el parágrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, es el de sustitución y que, 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.

Aclarados los anteriores conceptos, se pregunta la Sala: ¿qué mandatos impone la norma que se pide 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 conducción y no para el Ministerio de Transporte o para los organismos de tránsito**, como en forma errada lo entienden los accionantes.

En efecto, este párrafo **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 distinta, 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 materia 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 con el 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 pierde su condición de ser un mandato imperativo e inobjetable, pues aquella 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 Constitucional¹⁹, 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*

¹⁹Cfr. C-780 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-925 de 2006, M.P. Jorge Córdoba Triviño.

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 a 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:

Primero: Los organismos de tránsito tienen el deber 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.

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

Tercero: 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.

4.3. En atención a lo anteriormente expuesto, considera la Sala que **debe ordenarse el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002**, pues en el está contenido un mandato imperativo e inobjetable para los organismos de tránsito de realizar la **sustitución gratuita de las licencias de conducción**, cuestión que si bien no se acreditó con los documentos anexados al expediente como prueba²⁰, sí fue verificada por la Sala al consultar la pagina web

²⁰ Dentro del expediente se encuentran las siguientes pruebas:

- Documento de constitución en renuencia de 5 de agosto de 2013 (folio 24).
- Circular MT No. 2012000049191 de 7 de febrero de 2012 del Ministerio de Transporte (folios 25 a 33) en el cual se establecen los criterios de aplicación e implementación del Decreto Ley 019 de 2012.
- Circular No. MT 20134200253441 de 10 de julio de 2013 del Ministerio de Transporte (folios 34 y 35) en el cual se le imparten a los “Organismos de Tránsito” del país instrucciones sobre la implementación del nuevo formato de licencias de construcción.

de la Secretaría de Movilidad de Barranquilla en la que aparecen las tarifas de los trámites y servicios, entre ellos el de sustitución, con las siguientes especificaciones²¹:

TRAMITES Y SERVICIOS	TARIFA					
	ALCALDÍA		GOBERNACIÓN			
	DERECHO DEL TRÁMITE, SISTEMATIZACIÓN, SUSTRATO Y/O PLACA	ESTAMPILLAS DISTRITALES	ESTAMPILLAS DPTALES	MINISTERIO DE TRANSPORTE	RUNT	VALOR TOTAL A PAGAR
DEL REGISTRO NACIONAL DE CONDUCTORES						
Refrendación de licencia de conducción	31,500	21,525	35,476	11,000	1,400	100,901
Duplicado de licencia de conducción	31,500	21,525	17,744	11,000	1,400	83,169
Recategorización de licencia de conducción	31,500	21,525	35,476	11,000	1,400	100,901
Expedición de licencia de conducción	31,500	21,525	35,476	11,000	5,200	104,701
Cambio de documento de licencia de conducción	31,500	21,525	35,476	11,000	5,200	104,701

Pues bien, de la lectura de la tabla de tarifas de la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barraquilla se hace evidente que la sustitución o cambio del documento de licencia de conducción no se está adelantando de manera gratuita como lo impone el parágrafo 2° del artículo 17 la Ley 769 de 2002, sino que, por el contrario, se está cobrando a los ciudadanos el proceso de sustitución como si tratara de la expedición de una licencia por primera vez.

Así las cosas, la providencia de 18 de noviembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico debe revocarse, para en su lugar, ordenar el cumplimiento del parágrafo 2° del artículo 17 la Ley 769 de 2002 invocada por la accionante y de acuerdo con las cuales la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barraquilla debe sustituir gratuitamente las licencias de conducción que estando vigentes no cumplen con las especificaciones técnicas fijadas por la Ley 769 de 2002.

- Circular No. MT 20134200182711 dictada por el Ministerio de Transporte que explica, si se quiere desde una perspectiva normativa, las diferencias entre las licencias de conducción y el trámite para su expedición y renovación (folios 36 a 41)
- Memorando 20131340063843 de 15 de abril de 2013 del Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte para el Viceministro de Transporte, de carácter meramente informativo, y en el cual se refiere a las diferencias que existen entre la sustitución y la renovación de las licencias de conducción (folio 42 a 46).
- Video de una rueda de prensa que tuvo lugar en el mes de octubre de 2012, en el cual la Ministra de Transporte se refiere al proceso de sustitución y renovación de licencias de tránsito.
- Original en 984 de folios de 15770 firmas de ciudadanos que apoyaron las pretensiones de la acción de cumplimiento incoada.

²¹ www.barranquilla.gov.co/movilidad

4.4. En este orden de ideas, la Sala acogerá parcialmente las pretensiones de la accionante, así:

4.4.1. Se negará la solicitud de cumplimiento del párrafo 1° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, pues como ya se analizó en aparte 4.2.1. de esta providencia, de la disposición normativa se desprende una obligación para los conductores de cambiar su licencia por una que cumpla las especificaciones técnicas y no para los organismos de tránsito. Cuestión distinta es que el artículo 1° de la Ley 769 de 2002, cuyo acatamiento no fue solicitado por la parte actora, ordene al Ministerio de Transporte orientar, dirigir, coordinar, planificar, controlar y evaluar el seguimiento de las funciones en materia de tránsito y transporte.

De esta manera, si bien no se accederá al cumplimiento del párrafo 1° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, la Sala encuentra necesario, como ya lo hizo en una oportunidad pasada²², exhortar al Ministerio de Transporte para que de acuerdo con sus competencias, tome las medidas necesarias para garantizar la gratuidad del trámite de sustitución de las licencias de conducción en todas las oficinas de tránsito del país.

4.4.2. Se accederá a ordenar el cumplimiento del párrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 modificados por el artículo 4° de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.

4.4.3. Se negará la pretensión de suspensión del trámite de renovación de las licencias vencidas para servicio público para quienes conducen servicio particular, pues como ya lo expresó la Sala, la sustitución gratuita solo es procedente cuando la licencia de conducción se encuentre vigente y en el supuesto en que la licencia esté vencida lo indicado es adelantar un proceso de refrendación o renovación, que necesariamente implica la cancelación de una tarifa y el agotamiento de los

²² Consejo de Estado, Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 13 de febrero de 2014, número de radicado 25000-23-41-000-2013-02192-01. Actor: Plinio Alarcón Buitrago y otro. Demandado: Ministerio de Transporte.

trámites exigidos para el efecto.

4.4.4. Finalmente, se declarará improcedente la petición de ordenar la devolución del dinero cancelado a *“los ciudadanos teniendo derecho a la sustitución gratuita (...) por el nuevo formato de licencia de conducción adoptado por la Resolución 623 de 2013”*, pues considera la Sección que la presente acción no es el mecanismo judicial idóneo para impartir ese tipo de mandatos, ya que el fin último de la acción es procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y actos administrativos, en aquellos casos en que las autoridades públicas no den estricto cumplimiento al deber jurídico o administrativo que les es exigible.

La Sala observa que la recuperación de los dineros injustamente pagados por la sustitución de la licencia de conducción, que se insiste es gratuita, bien se puede lograr mediante petición dirigida a la administración a fin de que los reintegre a sus titulares. De responder negativamente, los interesados pueden acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, a efecto de que se invalide dicho acto y que se restablezca al actor su derecho económico. Sin embargo, ante lo dispendioso que podría resultar lo último por la relación costo beneficio, los afectados también pueden hacer uso de la acción de grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada en la Ley 472 de 1998 y retomada por el artículo 145 del CPACA.

En conclusión, esta pretensión escapa a la finalidad de la acción de cumplimiento, ya que para ello existen otros mecanismos de defensa judicial, como los mencionados anteriormente, lo cual, hace improcedente la orden de cumplimiento en esta parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, máxime porque no se prueba ni parece razonable suponer que la accionante o cualquier otra persona, está expuesta a un perjuicio grave e inminente si no se le reintegra inmediatamente lo pagado por la sustitución de la licencia de conducción.

4.4.5. Por lo anterior y comoquiera que en el sub lite se probó el incumplimiento por parte de las entidades demandadas, la Sala revocará el fallo de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción y, en su lugar, accederá

parcialmente a 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.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia de 18 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento presentada por la señora Cielo Marina de la Hoz Domínguez contra el Distrito de Barraquilla - Secretaría de Movilidad de Barraquilla y el Ministerio de Tránsito y Transporte, para en su lugar, **ORDENAR** al Distrito de Barraquilla - Secretaría de Movilidad de Barraquilla, que a partir de la ejecutoria de esta sentencia dé estricto cumplimiento a lo dispuesto por el parágrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y adelante de manera gratuita el trámite de sustitución de las licencias de conducción vigentes que no cumplen con las especificaciones técnicas fijadas por la ley.

TERCERO: DENEGAR la acción de cumplimiento frente al parágrafo 1° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y respecto de la pretensión 3ª de la demanda.

CUARTO: DECLARAR improcedente la acción de cumplimiento en lo que respecta a la pretensión 4ª de la demanda.

QUINTO: 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.

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

SÉPTIMO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA