



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016).

REF: Expediente núm. 2014-00672-00

Medio de control: Nulidad.

Actor: ISRAEL OTALORA ARIAS.

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del numeral 6º del artículo 29 de la Resolución núm. 0012379, expedida por el



Ministerio de Transporte, *«Por la cual se adoptan los procedimientos y se establecen los requisitos para adelantar trámites ante los Organismos de Tránsito».*

I. ANTECEDENTES.

I.1.- La demanda.

El abogado **ISRAEL OTALORA ARIAS**, actuando en nombre propio, instauró demanda ante esta Corporación en ejercicio del medio de control de nulidad, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de los efectos del numeral 6º del artículo 29 de la Resolución núm. 0012379 de 2012, expedida por la entidad demandada.

I.2.- Solicitud de suspensión provisional.



Como fundamento de la solicitud, expone los siguientes cargos de violación:

Que existe una flagrante contradicción entre el acto administrativo acusado y los artículos 197 párrafo final y, 198 párrafo segundo, del Decreto 019 de 10 de enero de 2012.

Manifiesta que se debe declarar la nulidad solicitada porque «del simple cotejo de las normas que se confrontan se deduce de manera clara, ostensible, flagrante o de manifiesto que le está prohibido a los Ministros arrogarse facultades exclusivas del Congreso de la República. Acaecidas con la omisión ya conocida y atacada, consistente en que las multas por infracciones de tránsito deben estar debidamente ejecutoriadas.».



Señala que se deben decretar las medidas cautelares invocadas, porque con el simple cotejo del numeral 6º del artículo 29 del acto administrativo impugnado, con el preámbulo de la Carta Política y sus artículos 1º, 4º, 6º, 13, 29 y 121, se colige que dicha normativa ha sido vulnerada en forma ostensible.

Explica que el artículo 1º y el preámbulo de la Constitución, establecen que Colombia se organiza en forma de República Unitaria, por lo que la autonomía no puede realizarse por fuera de dicha organización unitaria, razón por la cual es al Legislador al que le compete la expedición de las Leyes, en aras de darle seguridad, transparencia y efectividad y en el presente caso, el Ministerio de Transporte se arroga dicha facultad.

Asevera que el artículo 4º ibídem, consagra a la Carta Política como una norma suprema y la obligación de obedecerla y en el sub



examine el artículo acusado no guarda compatibilidad con la norma constitucional.

Indica que el artículo 6º superior, establece la responsabilidad jurídica a cargo de la entidad demandada por la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Alega que artículo 121 ibídem, se refiere a la legalidad de las actuaciones, en el entendido de que ninguna de las autoridades del Estado, puede ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la Ley, por lo que también se vulneró dicha preceptiva por las razones ya mencionadas.

Afirma que el artículo 13 de la Carta Política consagra el derecho a la igualdad ante las autoridades y la Ley, razón por la cual no es aceptable permitir que el Ministro de Transporte pueda ejercer



competencia dentro de los límites que el mismo quiera trazarse, por ello desconocería lo consagrado en la norma de normas y demás preceptivas del orden legal.

Argumenta que se vulneró igualmente el artículo 29 ibídem, por cuanto se violó el debido proceso y el principio de legalidad, el cual comprende una serie de garantías que buscan sujetar las reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas en el ámbito administrativo, con el fin de proteger el derecho y los intereses de las personas vinculadas.

Manifiesta que en el sub examine está plenamente demostrada la vulneración de los principios y derechos fundamentales mencionados, lo que hace procedente la suspensión provisional solicitada, pues el Ministerio de Transporte se extralimitó en sus funciones y por ende, terminó modificando y contrariando el



Decreto 019 de 10 de enero de 2012, en sus artículos 197, párrafo final y, 198 párrafo segundo, para lo cual no tiene competencia.

I.3.- Traslado de la solicitud de medida cautelar.

De la solicitud de suspensión provisional, se corrió traslado al **Ministerio de Transporte**, el cual guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

II.1. El acto acusado.

**«RESOLUCIÓN 0012379 DE 2012
(Diciembre 28)**

Por la cual se adoptan los procedimientos y se establecen los requisitos para adelantar los trámites ante los organismos de tránsito

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,



en ejercicio de las facultades legales y en especial las conferidas por los artículos 1º de la Ley 769 de 2002, modificado por el 1º de la Ley 1383 de 2010 y 6º numeral 6.2 del Decreto número 087 de 2011, y

(...)

Artículo 29. Requisitos y procedimiento. Los siguientes son los requisitos y el procedimiento que debe adelantar el usuario para obtener su licencia de conducción ante los organismos de tránsito:

(...)

6. Validación de paz y salvo por infracciones de tránsito. El organismo de tránsito valida a través del sistema RUNT que el usuario se encuentra a paz y salvo por concepto de multas, por infracciones de tránsito.».

II.2. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras



dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso¹.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se instituyó un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares, aplicables en aquellos casos en que se consideren «necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia» (artículo 229).

Los artículos 229 y siguientes del nuevo Estatuto presentan el régimen cautelar del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la Administración de Justicia que busca evitar que la

¹ Ver ampliación de esta definición en la sentencia C- 379 de 2004, de la Corte Constitucional.



duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.²

Vale la pena resaltar la clasificación de las medidas cautelares contenida en el C.P.A.C.A., la cual se orienta a considerarlas *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *conservativas*, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.³

² Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: "...se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda 'la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.'"

³ Artículo 230 del C.P.A.C.A.



En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida, merece destacarse que aquel cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma *«podrá decretar las que considere necesarias»*⁴. No obstante, a voces del artículo 229 del C.P.A.C.A., su decisión estará sujeta a lo *«regulado»* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar *«documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla»* (Resaltado fuera del texto).

Sobre este asunto en particular, la Sala Plena de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-

⁴ Artículo 229 del C.P.A.C.A.



03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez),
señaló:

*«La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**.»⁵ (Negrillas fuera del texto).*

Y en providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo:

«Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión

⁵ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad.» ⁶(Negrillas no son del texto).*

⁶ Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó:

«(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones:

(...)

Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad.

En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del C.P.A.C.A. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: "Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."»



Así pues, conforme a la Jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

II.3. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo⁷ se encuentra la

⁷ El artículo 230 del C.P.A.C.A. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, «una o varias de las siguientes» cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta «vulnerante o amenazante», cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o que se realice una obra o una demolición de una obra con el objeto de evitar el acaecimiento de un perjuicio o que los efectos de este se agraven (numeral 4); impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (numeral 5). Cuando la medida cautelar implique la adopción de un acto



figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».⁸

discrecional, el Juez no puede sustituir a la autoridad competente, sino limitarse a ordenar su adopción según la Ley (parágrafo).

⁸ *Providencia citada ut supra, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.*



Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial** de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas⁹.

⁹ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: "Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una **manifiesta infracción**, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el **surqimiento** en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente,

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

*«Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.»* (Resaltado fuera del texto).

dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.» (Resaltado es del texto).



Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*». ¹⁰

II.4.- Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado.

¹⁰ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: «Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que “[I]a **decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento**”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido.

La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un **límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa** []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia». (Negrillas fuera del texto).



A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *«cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud»*. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado¹¹. Dice así el citado artículo:

«Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado,*

¹¹ Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.



cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*



b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negritas fuera del texto).

Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

II.5. El caso concreto.

En el presente asunto, el actor solicita la suspensión provisional de los efectos del numeral 6º del artículo 29 de la Resolución núm.



0012379, expedida por el Ministerio de Transporte, que establece como uno de los requisitos para la obtención de la licencia de conducción, que el usuario se encuentre a paz y salvo por concepto de multas, por infracciones de tránsito, de conformidad con la información arrojada por el sistema RUNT.

Según el actor, dicha preceptiva vulnera la siguiente normativa:

➤ Decreto 019 de 10 de enero de 2012 *«Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública»*

Párrafo final del artículo 197, que prevé:

«ARTÍCULO 197. VIGENCIA DE LA LICENCIA DE CONDUCCIÓN. El artículo [22](#) de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 quedará así:

"(...)

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación



*motriz, **y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.***» (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Párrafo segundo del artículo 198, que dispone:

«ARTÍCULO 198. RENOVACIÓN DE LICENCIAS. El artículo [23](#) de la Ley 769 de 2002, quedará así:

" Artículo 23. Renovación de Licencias. (...)

No se renovará o recategorizará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o si el titular de la misma no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas.

(...)" »

➤ Carta Política:

Preámbulo:

«En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la



convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente»

Así como los siguientes artículos:

*«**ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.»*

*«**ARTICULO 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.»*

*«**ARTICULO 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.»*

*«**ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.»*



El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.»

«ARTICULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».

«ARTICULO 121. *Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.»*



En virtud de lo anterior y en atención a la forma en la que el señor **ISRAEL OTALORA ARIAS** sustentó la solicitud de medida cautelar, no encuentra la Sala que el acto acusado infrinja las normas invocadas como violadas.

En efecto, frente a la normativa constitucional, el actor no precisó en qué sentido la consideraba vulnerada, dado que en el escrito de solicitud se dedica a explicar en qué consiste cada norma superior y a mencionar que existe una extralimitación en las funciones por parte del Ministerio de Transporte en la expedición de la decisión censurada, mas no precisa ni relaciona su presunta vulneración, es decir, no señala el alcance del concepto de la violación.

En cuanto a la normativa especial, advierte la Sala que contrario a lo manifestado por el señor **ISRAEL OTALORA ARIAS**, no se advierte que el acto acusado haya violado los artículos 197, párrafo final, y 198, Párrafo segundo del Decreto 019 de 10 de enero de



2012, pues lo que se vislumbra, en este estado de la actuación, es que se encuentra acorde, pues el acto acusado establece como requisitos para la obtención de la licencia de conducción que el usuario se encuentre a **paz y salvo** por concepto de multas por infracciones de tránsito, de conformidad con la información arrojada por el sistema RUNT tal como lo prevén las preceptivas mencionadas, las cuales consagran que para la renovación del referido permiso, la persona debe encontrarse al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas y prohíbe su renovación o recategorización cuando el interesado no se encuentre a paz y salvo por la misma razón - infracciones a las normas de tránsito-.

Así las cosas y como quiera que no se observa infracción alguna ni que de no otorgarse la medida solicitada se cause algún perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia pudiesen resultar



nugatorios, la Sala denegará la medida cautelar, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

DENIÉGASE la suspensión de la numeral 6º del artículo 29 de la Resolución núm. 0012379, expedida por el **Ministerio de Transporte**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Consejera.