

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**  
**Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número:** 68001-23-33-000-2013-00846-01

**Demandante:** Luis Carlos Cáceres Suárez

**Demandados:** Municipio de San Juan de Girón (Santander) y otro

**Impugnación – Acción de Cumplimiento**

La Sala se pronuncia sobre la impugnación presentada por el municipio de San Juan de Girón (Santander) y el Ministerio de Transporte contra la providencia de 7 de octubre de 2013, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Santander, accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó a la alcaldía de Girón y a la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho ente municipal, la expedición gratuita de las licencias de conducción a quienes estén obligados a sustituirla por no cumplir con las condiciones técnicas previstas en el artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda**

El señor Luis Carlos Cáceres Suárez ejerció la presente acción contra el municipio de San Juan de Girón (Santander) para que se cumpliera lo dispuesto por los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, de conformidad con los cuales 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 en los cuarenta y ocho (48) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicha norma, se debían cambiar de forma gratuita las licencias de conducción que no cumplían con las condiciones técnicas previstas por la ley y el reglamento que para el efecto expida el Ministerio de Transporte. Los parágrafos son del siguiente tenor:

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

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

- En cumplimiento de lo establecido en la norma antes mencionada, la Subdirectora de Tránsito del Ministerio del Transporte expidió la Resolución 00623 de 2013 *“por medio de la cual se adopta la Ficha Técnica del Formato Único Nacional para licencia de conducción y se dictan otras disposiciones”* y definió los criterios técnicos que debían tener las licencias de conducción expedidas a partir del 15 de julio de 2013.
- La Secretaría de Tránsito del municipio de San Juan de Girón (Santander), el 16 de julio de 2013 con fundamento en la circular MT 20134200243441 de 10 de julio de 2013, empezó un proceso de renovación de las licencias de conducción de quienes conducían vehículos particulares con una licencia de conducción vencida para operar servicio público.

- En los términos de la demanda, el municipio de San Juan de Girón 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

El demandante consideró que el municipio de San Juan de Girón (Santander) incumplió con lo dispuesto en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificados por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, pues no realizó la **sustitución gratuita** de las licencias de conducción sino que, en su lugar, procedió al cobro por la **renovación** de las mismas.

Por lo anterior y comoquiera que el municipio de San Juan de Girón está realizando el cobro por la renovación de las licencias de tránsito, se encuentra incumpliendo lo previsto en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

### 1.4. Pretensiones

En el escrito de demanda se leen las siguientes:

- *“De conformidad con los hechos expuestos, solicito a usted, Señor Juez, ordenar a la entidad demandada DAR CUMPLIMIENTO a la obligación contenida en el parágrafo (sic) 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 y en consecuencia:*
  - 1. Se proceda de manera inmediata a la sustitución gratuita de las licencias de conducción.*
  - 2. Se suspenda la renovación de las licencias de conducción vencidas para servicio público para quienes conducen servicio particular, hasta tanto se cumpla con la sustitución gratuita de estas.*
  - 3. Se proceda de manera inmediata a devolver los recursos que se hayan cobrado a quienes teniendo derecho a la sustitución gratuita se les entregó el nuevo formato de la licencia de conducción adoptado*

*por la Resolución 623 de 2013, pagando por la renovación de la licencia de conducción*<sup>1</sup> (Mayúsculas propias del original).

## 1.5. Trámite en primera instancia

La demanda fue radicada en la oficina de reparto de los Juzgados Administrativos de Bucaramanga, y correspondió, de acuerdo con el acta individual de reparto<sup>2</sup>, al Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bucaramanga.

Por auto de 9 de septiembre de 2013<sup>3</sup>, el mismo despacho judicial declaró la falta de competencia para conocer de la acción constitucional, pues de conformidad con el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el conocimiento de la acción correspondía en primera instancia al Tribunal Administrativo de Santander, pues consideró que el Ministerio de Transporte, entidad del orden nacional, eventualmente estaría llamado a dar cumplimiento a la norma, razón por la cual debía vincularse al proceso.

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

Recibido el expediente en el Tribunal Administrativo de Santander, mediante autos de 11 y 24 de septiembre de 2013, admitió la demanda y notificó al municipio de San Juan de Girón (Santander) y al Ministerio de Transporte<sup>4</sup>.

## 1.6. Contestaciones de la demanda

**1.6.1 El municipio de San Juan de Girón (Santander)** solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda. Para sustentar su posición, luego de reproducir en lo pertinente el texto literal de la Ley 769 de 2002, del Decreto Ley 019 de 2012 y de la Ley 1383 de 2010, sostuvo que aquellas normas consagran la gratuidad de la **sustitución**, es decir, el cambio del documento físico cuando este no cumpla con las condiciones técnicas previstas en la ley, razón por la cual, según la

---

<sup>1</sup> Folio 16 del expediente.

<sup>2</sup> Folio 98 del expediente.

<sup>3</sup> Folio 100 del expediente.

<sup>4</sup> Inicialmente el Tribunal Administrativo de Santander notificó del auto admisorio de la demanda al Ministerio de Cultura, razón por la cual, a través de auto de 24 de septiembre de 2013, corrigió el error en el que involuntariamente había incurrido y notificó al Ministerio de Transporte.

accionada, no existe un mandato imperativo que determine la gratuidad de la **renovación** de las licencias de tránsito.

Adicional a lo anterior consideró que no se puede acceder a la solicitud de suspensión del trámite de renovación de las licencias de tránsito pues ello sí implicaría un traumatismo para aquellas personas que no cuentan con una licencia de conducción vigente, además que esa situación sí implicaría “*el incumplimiento de normas ya que es un deber del conductor mantener vigente la licencia*”.

Finalmente, toda vez que la contestación fue presentada con antelación a la corrección del auto admisorio, el municipio solicitó la vinculación del Ministerio de Transporte, por cuanto fue dicha entidad la encargada de establecer los lineamientos y reglamentos sobre las licencias de conducción y, además, porque dicha entidad es la que recibe los recursos provenientes de la refrendación de las licencias de tránsito.

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

Finalmente la entidad expuso que:

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

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

---

<sup>5</sup> Folio 152 del expediente.

Por lo anterior concluyó que de acuerdo con el párrafo 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, no es cierto que exista un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible frente al Ministerio de Transporte.

### 1.7. Fallo impugnado

Por sentencia de 7 de octubre de 2013, el Tribunal Administrativo de Santander, accedió a las pretensiones del actor y ordenó a la alcaldía de San Juan de Girón, así como a la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho municipio, dar cumplimiento a los párrafos 1º y 2º de la Ley 769 de 2002.

Para sustentar su decisión, el Tribunal, luego de transcribir varias sentencias de la Corte Constitucional<sup>6</sup> en las cuales se abordó el tema de la gratuidad del cambio de las licencias de conducción por modificaciones en las condiciones técnicas del documento, concluyó que la intención del legislador siempre ha sido que la sustitución o cambio de las licencias por cuestiones técnicas se haga de forma gratuita, al respecto precisó: *“así [se] ha señalado en diferentes leyes, y el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte conoce de esta intención [sin embargo], se ha opuesto y ha buscado evadirla permanentemente, así se puede observar desde la misma expedición de la Ley 1383 de 2010, pero su posición no ha sido acogida por el legislativo, ni por la Corte Constitucional”*.

Finalmente, luego de reproducir parcialmente la sentencia C- 321 de 2009 proferida por la Corte Constitucional, el Tribunal concluyó que:

*“De acuerdo a lo anterior, se puede observar claramente la intención del legislador de otorgar por una sola vez el cambio o sustitución gratuita de las licencias de conducción a todos los colombianos, para que pudieran acceder a la nueva licencia con las condiciones técnicas y de seguridad que señaló el Ministerio de Transporte.*

*“El organismo de Tránsito a cargo del Municipio está evadiendo la obligación que tiene de cambiar de forma general las licencias de conducción por el nuevo formato adoptado a través de la Resolución No. 623 de 2013 y que*

---

<sup>6</sup> Cfr. sentencia C-780 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-925 de 2006, M.P. Jorge Córdoba Triviño.

*entró a regir desde el 15 de julio de 2013, atentando contra la seguridad vial e incumpliendo lo señalado por el legislador*<sup>7</sup>.

Por lo anterior, se ordenó a las entidades accionadas expedir de forma gratuita las licencias de conducción a quienes tengan la obligación de sustituirla, por no cumplir con las condiciones técnicas establecidas en la Ley 769 de 2002.

## **1.8. Impugnación**

Por escritos radicados el 10 y 21 de octubre de 2013, el municipio de San Juan de Girón<sup>8</sup> y el Ministerio de Transporte<sup>9</sup>, respectivamente, impugnaron la decisión del Tribunal Administrativo de Santander.

**1.8.1 El municipio de San Juan de Girón** reiteró de forma literal lo dicho en la contestación de la demanda, por lo que la Sala se abstendrá de hacer un nuevo resumen.

**1.8.2 El Ministerio de Transporte** insistió en las diferencias entre la sustitución y la renovación de las licencias de conducción. Mientras que la primera figura se refiere al cambio del documento por modificación de los requisitos formales establecidos en la ley que obliga a su reemplazo en forma gratuita; la renovación se configura cuando las licencias perdieron su vigencia y el titular debe “*habilitarla*” nuevamente, caso en el cual le corresponde asumir su costo.

Finalmente, sostuvo que la acción de cumplimiento era improcedente pues de acuerdo con lo establecido con la Ley 393 de 1997, este no es el mecanismo constitucional para lograr el cumplimiento de normas que establecen gastos.

## **II. CONSIDERACIONES**

---

<sup>7</sup> Folio 200 del expediente.

<sup>8</sup> Folios 208 a 230 del expediente.

<sup>9</sup> Folios 235 a 237 del expediente.

## **2.1. Competencia**

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

## **2.2. Naturaleza de la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *“acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos”*.

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

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

Como lo señaló la Corte Constitucional “*el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo*”<sup>10</sup> (subraya fuera del texto).

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

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>11</sup>.
- ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.
- iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “*cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable*” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.
- iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció

---

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

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

la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

## 2.3 Análisis del caso concreto

### 2.3.1 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 actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, antes de avanzar en el análisis de los párrafos del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 que se dicen incumplidos, la Sala debe estudiar si el solicitante cumplió con probar que constituyó en renuencia al Ministerio de Tránsito y al municipio de San Juan de Girón 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”*<sup>12</sup>.

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 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el

---

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

cumplimiento de un deber legal o administrativo y, **que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.**

Al amparo de esa decisión, se examinará el contenido de la petición de 5 de agosto de 2013, radicado en la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de San Juan de Girón y a través del cual, el actor pretende acreditar el requisito de procedibilidad. Escrito frente al cual, se advierte, el municipio guardó silencio.

El señor Cáceres Suárez solicitó se procediera a *“la sustitución gratuita de las licencias de conducción, de acuerdo con la norma [parágrafos 1º y 2º de la Ley 769 de 2002] tendrán derecho a la sustitución quien ‘sea titular de una licencia de conducción que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte [...] Así mismo, solicito se proceda de manera inmediata a devolver los recursos que se hayan cobrado a quienes se les entregó el nuevo formato de la licencia de conducción adoptado por la Resolución 623 de 2013, toda vez que estas tienen derecho a la sustitución gratuita”*.

Del contenido de la solicitud antes transcrita, es claro para la Sala que sí se constituyó en renuencia al municipio de San Juan de Girón, entidad que el actor consideró llamada a cumplir las normas del Código Nacional de Tránsito enunciadas en su escrito.

En este punto, la Sala llama la atención, pues algunos podrían considerar que el actor omitió su carga de constituir en renuencia al Ministerio de Tránsito, entidad que por la redacción de los preceptos que se dicen incumplidos, estaría obligada a su observancia, razón por la que debería rechazarse la acción por la ausencia de este requisito de procedibilidad.

Sobre el particular, es importante advertir que el Tribunal Administrativo de Santander ordenó la vinculación de dicha entidad, pues consideró que dicha cartera ministerial también estaba llamada a cumplir con las normas alegadas. En consecuencia, el juez de conocimiento, atendiendo lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997, al ordenar la participación de dicha entidad suplió la constitución en renuncia que el actor consideró satisfecha con el requerimiento que aquel

presentó a la entidad que, en su concepto, era la llamada a observar lo dispuesto en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

No puede considerarse que la omisión de constitución en renuencia de uno de los entes que pueden estar llamados a cumplir un precepto o acto administrativo determinados, implique la improcedencia del medio de control de cumplimiento, pues ello iría en contra no solo de los principios que permean esta acción constitucional sino que, como ya se mencionó, implicaría desconocer la obligación del juez de “notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido”.

### **2.3.2. De la norma que se dice incumplida**

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, se pretende el cumplimiento de los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002. Se transcribe la totalidad de la norma para su mejor comprensión:

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

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

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 un precepto diferente al que se pide cumplir: **la renovación**.

En efecto, existen en el mencionado Código por lo menos tres formas en las que una licencia de conducción debe ser cambiada o reemplazada por otra: **la recategorización, la renovación y la sustitución**. A continuación, la Sala hará un breve estudio de dichos conceptos, el alcance de los mismos, como las obligaciones o cargas que se derivan para el titular de la licencia, según se trate de una u otra figura.

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

**La renovación o refrendación** de las licencias de tránsito implican su modificación, cambio o remplazo por razón de su vigencia, artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002<sup>13</sup>. 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 2012<sup>14</sup>, establecieron de forma expresa que **las licencias de conducción para conducir vehículos de servicio público tienen una vigencia de tres (3) años**, vencidos los cuales es necesario refrendar las mismas, esto es, **renovar la licencia** y presentar los “*exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz*”.

Por su parte, en el caso de las licencias para conducir vehículos particulares, encontramos que en un primer momento, el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, no contempló un término, por tanto, no era necesaria su renovación pues no vencían. Posteriormente, el Decreto Ley 019 de 2012 estableció que **las licencias para conducir vehículos particulares**, por regla general, y una vez en vigencia la citada norma, tendrían un término de vigencia de diez (10) años para aquellos conductores con una edad menor a los sesenta (60) años<sup>15</sup>.

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 de la licencia**; 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

---

<sup>13</sup> 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**.

<sup>14</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

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

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

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

En este contexto, la persona que pretenda obtener una nueva licencia, encontrándose expirada la anterior, deberá adelantar los trámites propios de la renovación, asumiendo los costos y agotando los trámites exigidos para el efecto, como por ejemplo, la realización de los exámenes médicos para garantizar la aptitudes físicas del portador. Igual sucede con la recategorización.

Por tanto, la obligación que consagra el párrafo 1° del artículo 17 que se pide cumplir, lo es para el titular de la licencia de tránsito **y no para el Ministerio de Transporte o para los organismos de tránsito**, como en forma errada lo afirma el actor.

No sucede lo mismo en relación con el párrafo 2° del precepto en mención, dado que este 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, se les autorizó para descontar, por una sola vez, una

---

<sup>15</sup> La 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 lleguen a la citada edad.

suma igual a un salario mínimo diario legal vigente por cada licencia expedida, “de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales”.

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

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

No sobra recordar que de acuerdo con las diferentes normas que han regulado la materia, así como de algunas providencias de la Corte Constitucional<sup>16</sup>, se ha entendido que cuando el cambio de formato de ciertos documentos públicos por razones técnicas y de seguridad, corresponde al Estado la carga de sufragar el correspondiente cambio y no al ciudadano, pues este no está en la posición de soportarlo.

De lo expuesto, del texto del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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

**Segunda:** En aras de garantizar la gratuidad de la sustitución el legislador previó que los organismos de tránsito descontarán, por una sola vez, un salario mínimo

---

<sup>16</sup> Cfr. C-780 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-925 de 2006, M.P. Jorge Córdoba Triviño.

diario vigente por cada licencia, es decir, actualmente existe una fuente de recursos para que se dé cumplimiento a lo establecido en la norma.

**Tercera:** La **recategorización** y la **renovación** de las licencias de tránsito no están reguladas en el texto del artículo 17 analizado. En consecuencia, por obedecer a una figura distinta 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.

**2.3.3.** Si bien sería del caso acceder al cumplimiento de las normas señaladas por parte del actor, pues sí existe un mandato imperativo e inobjetable para los organismos de tránsito para realizar la **sustitución gratuita de las licencias de conducción**, observa la Sala que el actor no acreditó el incumplimiento por parte de las entidades accionadas, razón por la cual se revocará el fallo de primera instancia y, con ello, se negarán las pretensiones de la demanda.

Sobre el particular es necesario resaltar que el actor señaló en la demanda que el municipio de San Juan de Girón (Santander) incumplió lo establecido en los parágrafos 1° y 2° de la Ley 769 de 2002 pues *“ordenó el proceso de renovación de las licencias de conducción para quienes operando vehículos de servicio particular, cuentan con una licencia de conducción vigente para el servicio particular, y vencida para el servicio público. [...] El organismo de tránsito a cargo del municipio con el único fin de ahorrarse los recursos que deben invertir en la sustitución o cambio gratuito de las licencias de conducción, apoyado en la circular MC 20134200243441 del 10 de julio de 2013 del Ministerio de Transporte está obligando a las personas en la condición descrita en el numeral anterior a pagar los costos de una renovación que no deben realizar de acuerdo con la ley, porque las licencias vencidas para el servicio público tienen una vigencia para servicio particular de acuerdo con la edad de quien la porta”*<sup>17</sup>, no obstante lo anterior, observa la Sala que el actor no cumplió con la carga de la prueba de acreditar su dicho.

Dentro del expediente se encuentran únicamente las siguientes pruebas:

---

<sup>17</sup> Folios 1 y 2 del cuaderno principal del expediente.

- Documento de constitución en renuencia de 5 de agosto de 2013 (Fl. 18)<sup>18</sup>.
- Circular MT No. 2012000049191 de 7 de febrero de 2012 del Ministerio de Transporte (Fls. 19 a 27) en el cual se establecen las directrices para la implementación y cumplimiento del Decreto Ley 019 de 2012.
- Circular No. MT 20134200253441 de 10 de julio de 2013 del Ministerio de Transporte (Fls. 28 y 29) en el cual se le imparten a los “*Organismos de Tránsito*” del país instrucciones sobre la implementación del nuevo formato de licencias de construcción.
- 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 (Fls. 30 a 35).
- 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 (Fls. 36 a 40).
- Concepto rendido por una profesional del derecho a la Ministra de Transporte en relación a la posibilidad de cobrar por los trámites de renovación y sustitución de las licencias de conducción, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la normativa que regula la materia (Fls. 158 a 162).

Así, si bien es cierto el actor aportó varias circulares expedidas por el Ministerio del Transporte, en las que se establece la forma de hacer la **sustitución** gratuita de las licencias de tránsito que no cumplan con las condiciones técnicas exigidas en la ley, también lo es, que no aportó ninguna prueba para demostrar la forma en la que supuestamente el municipio incumplió la norma y que, en lugar de adelantar dicho trámite, le exigió a los habitantes del municipio de San Juan de Girón realizar la

---

<sup>18</sup> Frente a esta solicitud las autoridades accionadas guardaron silencio.

**renovación** de las licencias, pese a que estas se encontraban vigentes, cuando lo procedente era su **sustitución**.

Para la Sala es importante advertir que el actor aduce que la Secretaría de Tránsito del municipio de San Juan de Girón está obligando a los habitantes de dicho municipio a **renovar** las licencias de conducción para aquellas personas que conducen vehículos particulares con licencias habilitadas para conducir servicio público. De lo expuesto en esta providencia, el evento es un típico caso de renovación o recategorización, que como se explicó, **no es un trámite gratuito**.

Por otra parte, observa la Sala que esta Corporación ya se pronunció sobre la carga de la prueba en el marco de las acciones de cumplimiento. En esa oportunidad concluyó que corresponde al actor probar los hechos que alega en la demanda. Veamos:

*“Pues bien, el artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.*

*“Por lo tanto, la acción de cumplimiento tiene como finalidad proporcionar a toda persona la oportunidad de exigir que las autoridades públicas y los particulares en ejercicio de funciones públicas, cumplan el mandato de la ley o lo previsto en un acto administrativo, a fin de que el contenido de éste o de aquélla tengan concreción en la realidad. **Todo lo cual supone la demostración del incumplimiento alegado por parte del demandante y a ello se contrae el thema probandum del proceso.***

*“En ese sentido, según el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (aplicable a este proceso por las remisiones contenidas, en su orden, en los artículos 30 de la Ley 393 de 1997 y 168 del Código Contencioso Administrativo), “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Por lo tanto, en materia de acción de cumplimiento, corresponde al actor probar los hechos que alega como indicativos de la inobservancia de la norma o del acto administrativo cuyo cumplimiento demanda”<sup>19</sup> (Negrillas ajenas al texto original).*

En igual sentido, esta Corporación también sostuvo:

*“Si bien el juez de acción de cumplimiento está autorizado para requerir pruebas e informes sobre las circunstancias aludidas por las partes, el cumplimiento de una carga procesal de éstas no puede excusarse arguyendo*

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón, sentencia de 27 de junio de 2003, número de radicado 20001-23-31-000-2003-00478-01(ACU).

*que el funcionario de conocimiento tenía la facultad de enervarla haciendo uso de la referida atribución, en este orden de ideas, no es de recibo el alegato de la parte demandante según el cual el hecho que no se haya probado la notificación de la Resolución demandada en cumplimiento y, por ende, el carácter de exigible de la obligación que imponía, es imputable al Tribunal de instancia”<sup>20</sup>.*

Por lo anterior y comoquiera que el actor no probó el incumplimiento por parte de las demandadas, la Sala revocará el fallo de primera instancia y, en su lugar, negará 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: REVOCAR** la sentencia de 7 de octubre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento instaurada por el señor Luis Carlos Cáceres Suárez contra el Ministerio de Tránsito y Transporte y otro, para en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

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

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

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, sentencia de 9 de septiembre de 2005, número de radicado 13001-23-31-000-2004-00037-01(ACU).