

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Objeto y finalidad

La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe. Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario, en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

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

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedencia

La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y por ende exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

LICENCIAS DE CONDUCCION - Sustitución o cambio / LICENCIA DE CONDUCCION DE SERVICIO PUBLICO - La sustitución no opera cuando la licencia esta vencida / SUSTITUCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION - Procede cuando la licencia de conducción se encuentra vigente

El análisis se centrará en establecer si les asiste algún deber a las autoridades de tránsito respecto de sustituir gratuitamente las licencias de conducción de las que son titulares aquellas personas a las que pese a haberseles autorizado para operar vehículos de servicio público y que tienen expirada su documento, en la actualidad, conducen automotores particulares... se concluye que lo pretendido por el actor es suspender la renovación de las licencias de conducción, entendido como el trámite por el cual el titular del documento adelanta el procedimiento de reemplazo del mismo, por haber fenecido el término de vigencia para el cual fue otorgado. En el sub lite, la razón que explica el demandante para que se omita dicho proceso es que frente a los titulares de tales licencias - servicio público - si bien ha vencido o expirado la autorización para operar en la actualidad éstos se encuentran conduciendo vehículos particulares, frente a lo cual dice, la habilitación depende de la edad del conductor. Bajo este entendido, esta situación fáctica es diferente a la contemplada en el párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002... Entonces, la razón de exigir la sustitución de la licencia en el sub lite no se soporta en el hecho de que el documento se encuentre vigente y que el motivo de la sustitución sea el cambio de las especificaciones técnicas y de seguridad que en la actualidad la legislación vigente contempla para esta licencia. El fin que se persigue con esta solicitud es extender una habilitación que autorizaba a los conductores de vehículos de servicio público a operar vehículos particulares sin necesidad de obtener una licencia específica para esta clase de automotores. Esta situación difiere de la prevista en la norma por cuanto la gratuidad en la expedición de licencias aplica, se insiste, únicamente por sustitución del documento por razones técnicas y de seguridad, pero en ningún caso para que los titulares de una licencia de conducción para operar vehículos de servicio público que se

encuentre expirada, deriven un derecho de habilitación que depende de la vigencia del documento que autoriza el ejercicio de dicha actividad, aún en vehículos particulares, que es lo que pide en últimas el accionante. Este condicionamiento de la norma para proceder a la sustitución de las licencias de conducción de manera gratuita lo desconoció el Tribunal a quo al otorgarle efectos generales a la figura de la sustitución y, ordenar que para todos los casos, fuera suficiente la existencia del documento: licencia de conducción, sin detenerse a distinguir entre una licencia de conducción vigente y una expirada, en tanto asumió que la sustitución gratuita operaba para todos los eventos en que el titular no contara con el documento generado bajo las condiciones de seguridad determinadas por la Resolución 623/2013, y ello traducido en la exclusión de los pagos previstos para obtener la expedición del referido documento. Tales consideraciones constituyen el fundamento para revocar el fallo que ordenó el cumplimiento del parágrafo 2 de la norma citada como inobservadas.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 - ARTICULO 17 PARAGRAFO 1 / LEY 769 DE 2002 - ARTICULO 17 PARAGRAFO 2

NOTA DE RELATORIA: En sentido similar, se puede consultar la providencia del 23 de enero de 2014, exp. 68001-23-33-000-2013-00846-01(ACU), actor: Luis Carlos Cáceres Suárez, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

LICENCIA DE CONDUCCION - Diferencias entre la renovación y la sustitución / RENOVACION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION - Concepto / SUSTITUCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION - Noción

Son diferencias entre la renovación y la sustitución, que la primera se debe tramitar ante la expiración del plazo de habilitación del documento que le permite realizar la actividad de conducir vehículos y supone que el titular debe asumir los costos que la generación de la nueva licencia impone; mientras que la sustitución de licencias, no deviene de la pérdida de vigencia del documento sino de la adopción de un nuevo patrón de la identificación por razones de seguridad y control, que por ser una decisión de la administración genera que el cambio del documento sea gratuito soportado en la norma que se cita incumplida.

SUSTITUCION GRATUITA DE LAS LICENCIAS DE CONDUCCION VIGENTES - Se exhorta al Ministerio de Transporte para que imparta a las autoridades de tránsito del país las instrucciones necesarias para su garantía

La Sala al igual que lo hizo en el fallo que decidió la apelación en el expediente radicado bajo el No. 25000-23-41-00-2013-02192-01, dispondrá exhortar al Ministerio de Transporte a efectos de 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 vigentes cuando el titular de ésta tenga derecho a ello.

NOTA DE RELATORIA: En idéntico sentido, consultar: sentencia del 13 de febrero de 2014, exp. 25000-23-41-00-2013-02192-01(ACU), actor: Plinio Alarcón Buitrago y otro, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00854-01(ACU)

Actor: MANUEL HUMBERTO GUERRERO SANCHEZ

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y DIRECCION DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE FORIDABLANCA

*La Sala se pronuncia sobre las apelaciones interpuestas por la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca y el Ministerio de Transporte contra la sentencia dictada el 15 de octubre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander, que declaró el incumplimiento del parágrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y en consecuencia, ordenó a la autoridad de tránsito municipal que “expidiera de **manera gratuita la licencia de conducción**, a quienes tengan la obligación de sustituirla por no cumplir con las condiciones técnicas establecidas en el Artículo 17 de la Ley 769 de 2002, [...]”¹.*

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El actor promovió acción de cumplimiento² contra la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca, en la que pidió hacer las siguientes declaraciones:

“[...] solicito a usted, Señor Juez, ordenar a la entidad demandada DAR CUMPLIMIENTO a la obligación contenida en e(sic) parágrafo 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 éstas.*
- 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.”³*

2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión de cumplimiento⁴

¹ Folio 734 Cuaderno 2

² Esta solicitud aparece apoyada según lo indica el peticionario por 5334 firmas (fl.321), que se anexan en hojas preimpresas y diligenciadas, tal como se advierte a los folios 31 a 303 del cuaderno 1 principal.

³ Folio 320 Cuaderno 1

⁴ Los fundamentos fácticos que resume la Sala se puede verificar en el escrito de demanda visible a los folios 1 a 16 del Cuaderno 1 del expediente.

Asegura que los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2012, disponen que se “dará un cambio o sustitución gratuita de las licencias de conducción a quien porte una licencia de conducción sin las condiciones técnicas señaladas por la Ley y por el Ministerio de Transporte”.

Que el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 623 de 2013 determinó las condiciones técnicas de las **nuevas licencias de conducción** y dispuso que éstas rigen desde el pasado 15 de julio de 2013.

Que en razón a esta normativa “quienes portan una licencia de conducción tienen derecho al cambio o sustitución gratuita de que habla la ley”.

En ese contexto, esgrime, que todas las personas que portan una licencia de conducción antes del 16 de julio de 2013 tienen derecho de acceder al nuevo formato a través de su cambio por sustitución gratuita.

Indica que en la actualidad la autoridad de tránsito no aplica tal sustitución de manera gratuita y dice que 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”.

Refiere que las personas que se encuentran en esta condición⁵ de acuerdo con lo dispuesto en la Circular MT 20134200253441 del 10-07-2013, expedida por el Ministerio de Transporte están obligados a pagar los costos que la **renovación** de la licencias lo que implica el desconocimiento de la ley por cuanto no están obligados a ello en razón de la **vigencia** de las mismas por razón de la edad de su titular.

Que el 2 de agosto de 2013 solicitó ante la autoridad de tránsito dar cumplimiento a la ley y proceder a: **i)** ordenar la sustitución gratuita de manera inmediata, **ii)** la suspensión del proceso de renovación de las licencias de conducción de licencias del servicio público para quienes operan vehículos particulares y **iii)** la devolución del dinero de quienes teniendo derecho a la sustitución gratuita han pagado por ella.

Que la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca por oficio del 12 de agosto de 2013, señaló que no era de su competencia el pronunciamiento reclamado y por tanto, trasladó la petición al Ministerio de Transporte.

⁵ Se refiere a quienes portan licencias de conducción para el servicio público, pero que conducen actualmente vehículos particulares.

El Ministerio contestó el 30 de agosto de 2013 la solicitud de renuencia, negando el cumplimiento de lo reclamado.

Los fundamentos de derecho que esgrime el actor para sustentar la solicitud de cumplimiento son los siguientes:

Refirió que el organismo de tránsito incumple la ley que ordena que la sustitución de las licencias de conducción sea gratuita.

Que fue el artículo 17 de la Ley 769 de 2002 el que estableció las características de seguridad que deben tener las licencias de conducción y determinó que aquellas que no cuenten con dichos elementos deben ser renovadas de acuerdo con la programación que para tal propósito determine el Ministerio de Transporte.

Afirmó que dicho artículo fue objeto de estudio de exequibilidad⁶ y frente a la gratuidad se precisó: “sin un señalamiento claro en la ley que indique que el costo de las nuevas licencias será trasladado al conductor total o parcialmente debe entenderse que no será a su cargo”.

*Con posterioridad, la Ley 1005 de 2006 en su artículo 16 señaló que la renovación de las licencias de conducción no tendría, por una sola vez, costo alguno para su titular. Esta norma fue objeto de demanda de inconstitucionalidad y en sentencia C-925 de 2006 fue declarada exequible. Refiere que el fundamento de tal decisión se soportó en que la gratuidad se ordenó para ser cumplida por una sola vez y se basó en el principio de “equidad tributaria”, traducida en la imposibilidad de obligar a quienes portan una licencia a pagar una tasa fundada no **“en un servicio requerido sino en la decisión estatal de contar con documentos con mayores niveles de seguridad”**.*

Alegó el accionante que el organismo de tránsito exige la renovación de las licencias a quienes poseen tal documento para operar vehículos de servicio público, pero que en la actualidad, movilizan vehículos particulares, obligándolos a la renovación de las nuevas licencias con las condiciones de seguridad previstas por la Resolución 623 de 2013.

Que la intención del legislador con el artículo que se cita incumplido ha sido la de sustituir o cambiar las licencias de conducción de manera gratuita, a efectos de que quienes las porten accedan al nuevo formato con las condiciones técnicas y de seguridad fijadas por el Ministerio de Transporte, pero sin incurrir en costo

⁶ Se refiere a la sentencia C-780 de 2003 de la Corte Constitucional con ponencia del dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

alguno por este motivo. Que esta intención ha sido evadida por el Ministerio de Transporte pese al pronunciamiento de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-321 de 2009.

Insistió en que la intención del legislador fue la 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. De esta manera, reiteró la acusación respecto de la cual el organismo de tránsito está evadiendo la obligación de cambiar gratuitamente y de forma general las licencias de conducción bajo el nuevo formato que diseñó el Ministerio mediante la Resolución N° 623 de 2013 y que rige desde el pasado 15 de julio de 2013.

Resaltó que el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, modificó el parágrafo 1° del artículo 17 de la ley 762 de 2002, en el sentido de señalar que para que se realice la sustitución gratuita de las licencias con más de cinco (5) años de expedidas, deberán practicarse los exámenes médicos correspondientes.

Sobre la vigencia de las licencias de conducción, señaló el accionante que:

- 1. El Decreto 2150 de 1995 en su artículo 139 y la Ley 769 de 2002, artículo 22, determinaron que las licencias de conducción para vehículos particulares tenían vigencia indefinida.*
- 2. Que el Decreto 491 de 1996 en su artículo 7° autorizó a los titulares de las licencias de servicio público la operación de vehículos de servicio particular, sin la tramitación de una nueva licencia.*
- 3. Que igualmente, la Resolución 1500 de 2005 en su artículo 5° autorizó a quienes porten licencia para operar servicio público conducir vehículos particulares.*
- 4. Que la Ley 1383 de 2010 señaló en su artículo 6° que si bien las licencias de conducción tienen una vigencia indefinida, la misma debe ser refrendada mediante un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz.*
- 5. Que el Decreto 19 de 2012 modificó el artículo 197 del Código Nacional de Tránsito, estableció en su artículo 22 la vigencia de las licencias de*

conducción de vehículos particulares en atención a la edad de los conductores.

3. Trámite de la solicitud

La solicitud se presentó inicialmente ante los Juzgados Administrativos de Bucaramanga y le correspondió por reparto al Juzgado Quinto, quien por auto del 6 de septiembre de 2013⁷ la admitió y ordenó las notificaciones del caso, pero mediante auto del 11 de septiembre de 2013 dejó sin efectos la providencia y declaró su incompetencia para tramitar el asunto y lo remitió al superior⁸.

El Tribunal Administrativo de Santander mediante providencia del 17 de septiembre de 2013 admitió la solicitud de cumplimiento y ordenó notificarla al Director de Tránsito y Transporte de Floridablanca. Vinculó al Ministerio de Transporte por el interés que le asiste en el presente asunto. Concedió el término de 3 días para contestar la solicitud y solicitar pruebas. Igualmente, negó la medida provisional⁹.

Vencido el término para contestar la demanda, las entidades accionadas concurrieron al proceso en los siguientes términos:

3.1 El Ministerio de Transporte

Por escrito que se puede consultar a los folios 511 y s.s., el apoderado de esta entidad luego de contextualizar la solicitud en cuanto a los hechos en que se fundó el actor presentó un paralelo normativo de los artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002 y sus modificaciones, para concluir que:

- 1. “Las licencias de servicio público siempre han estado sujetas a vencimiento.*
- 2. Su titular siempre ha tenido la obligación de mantenerla vigente.*
- 3. Las licencias de conducción de servicio particular expedidas antes del Decreto 019 de 2012, pasaron a tener una vigencia definida según la edad de su titular.”¹⁰*

Que según el Decreto Ley 019 de 2012 las licencias que tenían vigencia indefinida pasaron a ser temporales, en atención a la edad del conductor.

Destaca que la directiva del Ministerio es que a partir de esta normativa se dé inicio a la producción de un “nuevo formato” que cumpla con las especificaciones del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, no que aquellos que porten una licencia vigente deban cambiarla.

⁷ Folios 325-326

⁸ Folios 341-342

⁹ Folios 493-493 vto.

¹⁰ Folio 514 Cuaderno 2 del expediente

*Del análisis de la evolución normativa del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, es posible advertir que la “sustitución” fue un término incluido por la Ley 1383 de 2010 que fijó una condición: “la existencia de un titular de una licencia de conducción”. En ese orden de ideas, estima que en un contexto integral de tales disposiciones las licencias **vencidas** no pueden ser sustituidas y menos que esta condición tenga la virtualidad de evitar cumplir con la renovación en los casos que señale la ley.*

Que una de las obligaciones de los titulares de las licencias de conducción es que las mantengan vigentes, pues de lo contrario implicaría incurrir en una sanción por infracción del artículo 131 del Código de Tránsito.

Con fundamento en lo expuesto concluyó:

“1. El alcance del deber de realizar una renovación de una licencia vencida no puede confundirse con la posibilidad de una sustitución por cambio de formato, de lo contrario existiría una controversia interpretativa.

2. Conforme a lo dispuesto por el párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, la “Acción de Cumplimiento” no puede perseguir el cumplimiento de normas que comprometa los presupuestos de carácter nacional y municipal, cualquier inversión para la sustitución de las licencias requiere un rubro presupuestal. Por lo expuesto, con todo respeto consideramos en principio, que no es pertinente ni jurídicamente viable llegar a suspender el proceso de renovación y/o acceder a las pretensiones del accionante pues el mismo se realiza como consecuencia del vencimiento del término para el cual fue otorgada una licencia.

3. El Ministerio de Transporte no incumplió el mandato legal contenido en el párrafo primero y segundo del artículo 4° y párrafo tercero del artículo 5 de la Ley 1383 de 2010, por cuanto las normas que se alegan como incumplidas no contienen un mandato claro e inobjetable.”

3.2 Dirección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca

Mediante apoderado judicial esta entidad respondió la solicitud de cumplimiento. Planteó la excepción de “falta de constitución de litis consorcio necesario”, soportado en que para resolverse sobre lo pedido se debió vincular al Departamento de Santander, a la Concesión Runt y a la Unión Temporal Servicios de Tránsito de Floridablanca¹¹.

Con escrito allegado de manera posterior¹² contestó de fondo sobre las pretensiones de la demanda, oponiéndose a las prosperidad de éstas, basada en

¹¹ Folios 528-533

¹² Folios 607 y s.s.

señalar que el accionante concluyó “equivocadamente que la gratuidad de la licencia procede para toda las clases de expedición, supuesto contrario a derecho y a la legislación colombiana, pues las normas establecen la excepción del pago única y exclusivamente para las licencias que fueron expedidas con anterioridad de la entrada en vigencia de la Ley 1383 de 2010, que en la actualidad no cumplan con las características de seguridad de la lámina contempladas en la reglamentación en mención, previa la programación proyectada para dicho fin [...]” (fl. 607).

4. Sentencia impugnada

Se trata de la proferida el 15 de octubre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander, que concedió la acción de cumplimiento y en consecuencia impuso: “[...] a la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca, dar estricto cumplimiento al parágrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002” y ordenó en consecuencia que esa Dirección expidiera “de manera gratuita la licencia de conducción, a quienes tengan la obligación de sustituirla por no cumplir con las condiciones técnicas establecidas en el artículo 17 de la Ley 769 de 2002”.

Luego de ilustrar sobre la generalidad de la acción de cumplimiento, y explicar los requisitos exigidos para su prosperidad, concluyó que procedía ordenar la observancia parcial -parágrafo 2°- de la norma que se cita incumplida.

Son fundamentos de esta decisión los siguientes:

- Explica que de la lectura del parágrafo 1° del artículo 17 de la ley 769/2012 no se observa un mandato imperativo a cargo de las entidades accionadas de cumplir un deber jurídico. Que tal disposición lo que contiene es una obligación a cargo de la persona titular de la licencia de conducción.*
- Es decir que no contiene una obligación clara ni expresa, y mucho menos que tenga la fuerza de exigibilidad a cargo de las entidades accionadas.*
- Respecto del parágrafo 2° señala que una vez examinado, éste si contiene un mandato imperativo e inobjetable en cabeza de los organismos de tránsito.*
- Que a quienes se les ha otorgado la licencia de conducción con anterioridad a la expedición de este nuevo formato, es decir, sin cumplir con las condiciones técnicas establecidas en el artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y la Resolución N° 623 del 7 de marzo de 2013, deben sustituírsela de manera gratuita, por una sola vez.*

- *Expone el fallo apelado que la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca ha omitido el cumplimiento del parágrafo 2° de la Ley 769 de 2002, respecto de emitir de manera gratuita la licencia a quienes tienen la obligación de sustituirla por no cumplir con las condiciones técnicas establecidas.*

5. La apelación

Del recurso de alzada hicieron uso las dos entidades vinculadas al proceso, quienes se manifestaron en los siguientes términos:

5.1. Ministerio de Transporte

Esta autoridad se presentó por intermedio de su apoderado judicial a ejercitar el recurso de apelación en el que sintetizó sus razones de disenso con la decisión apelada.

Señaló que si bien es cierto el parágrafo 2° de la Ley 1383 de 2010 autorizó a los organismos de tránsito a realizar un descuento de los recursos que se transfieren por concepto de especie venales al Ministerio de Transporte para garantizar el cambio gratuito de las licencias, no es menos cierto que so pretexto de exigir el cumplimiento, se pueda “RENOVAR” sin costo alguno para su titular las licencias que se encuentran vencidas.

5.2. La Dirección de Tránsito de Floridablanca

En memorial visible a los folios 748 y s.s. del expediente, el apoderado judicial interpuso el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal a quo y solicitó se revocara la decisión.

En el escrito de apelación planteó como argumentos nuevos y adicionales no aducidos en la primera instancia las excepciones de “inepta demanda por indebida escogencia de la acción”; también plantea lo que denomina “configuración vía de hecho por defecto procedimental”.

Además, sostuvo como sustento de argumentación que el fallador de la primera instancia incurrió en confusión al asimilar la renovación con la sustitución de las licencias de conducción.

Bajo ese entendimiento, consideró que la orden de cumplimiento respecto del parágrafo 2° únicamente está referida al deber de sustitución de licencias y no a la equiparación que se hace en el fallo apelado, respecto de asumir que se puede **RENOVAR** sin costo alguno, para el titular de las licencias, aquellos documentos que se encuentran vencidos, pues este trámite - el de la sustitución -, únicamente operaría de manera gratuita siempre y cuando tales licencias estén vigentes.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con los artículos 150 de la Ley 1437 de 2011 y 1.° del Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011, por medio del cual la Sala Plena del Consejo de Estado modificó su reglamento, esta Sección es competente para pronunciarse sobre las apelaciones interpuestas por la Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca y el Ministerio de Transporte contra la sentencia proferida el 15 de octubre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Santander, en la que se resolvió la presente acción en el sentido de disponer el cumplimiento del parágrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

2. Cuestión previa

La Dirección de Tránsito y Transporte Municipal de Floridablanca planteó en su escrito de apelación argumentos consistentes en la formulación de excepciones que no fueron aducidas al contestar la solicitud. Entonces, comoquiera que son aspectos que debieron ser planteados al responder la demanda, la Sala se abstendrá de resolver lo que sobre estas excepciones se planteó y el estudio se limitará a las razones de oposición que se esgrimen frente al fallo dictado por el a quo.

3. De la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe.

Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario, en

tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

4. Requisitos de la acción y deberes del juez

La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y por ende exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

5. Norma cuyo cumplimiento se solicitó ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

La actora requirió mediante escrito denominado “CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA” al Secretario de Tránsito y Transporte de Floridablanca el cumplimiento de lo ordenado en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, que disponen:

“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°. <Parágrafo modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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.”

6. Agotamiento del requisito de procedibilidad en el caso concreto

Como se advirtió, el actor solicitó la observancia de la norma transcrita ante el Secretario de Tránsito y Transporte de Floridablanca, mediante escrito radicado en tal dependencia el 2 de agosto 2013, según se aprecia al folio 1 del expediente, en el cual pidió:

“(…) De conformidad con lo ordenado en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 respetuosamente lo requiero para que se dé cumplimiento a lo ordenado en los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 y se proceda de manera inmediata a la sustitución gratuita de las licencias de conducción [...].”

Esta solicitud se trasladó por la Dirección de Tránsito de Floridablanca a la Directora de Tránsito del Ministerio de Transporte, en el que expone razones de competencia según oficio que da cuenta de tal medida (fl. 3). La respuesta que al respecto emitió dicha funcionaria del Ministerio de Transporte mediante oficio MT N° 20134210314051, se encuentra visible a los folios 5 y 6 del expediente. En el mismo considera que el trámite de renovación lo debe iniciar una persona respecto de la cual su documento esté vencido. En relación con el trámite que ordenó iniciar fue el relativo a la adopción del nuevo formato de licencia y la expedición bajo estas nuevas condiciones a aquellos que tramiten su renovación, recategorización, obtención de duplicado o solicitud por primera vez.

Señaló que la sustitución gratuita no ha comenzado porque de acuerdo con los parámetros fijados por la Ley 769 de 2002, no existe aún la obligación de portar

este documento frente a quienes tienen vigente su documento.

7. Del asunto bajo examen

Para abordar el análisis de los recursos planteados conviene que la Sala reitere las consideraciones que ya se esbozaron al decidir una solicitud soportada en similares argumentos a los que ahora se analizan y en los que igualmente se pidió el cumplimiento de las normas que aquí se dicen inobservadas por la autoridad de Tránsito de la ciudad de Floridablanca. Se sustentó en aquella ocasión la solicitud por el presunto incumplimiento del deber derivado de las mismas disposiciones y la determinación sobre quiénes son beneficiarios de la “**sustitución gratuita**” de las licencias de conducción.

Así, el análisis se centrará en establecer si les asiste algún deber a las autoridades de tránsito respecto de “sustituir gratuitamente” las licencias de conducción de las que son titulares aquellas personas a las que pese a haberseles autorizado para operar vehículos de servicio público y que tienen expirada su documento, en la actualidad, conducen automotores particulares.

Entonces, establecido el argumento en que se sustenta la solicitud de cumplimiento, lo decidido por el Tribunal a quo y las razones de oposición de las entidades apelantes conviene analizar a la luz de la normativa vigente cuál es el objeto del mencionado artículo citado como incumplido, si es la asunción por parte de la administración de su expedición gratuita y cuáles son las condiciones en las que debe encontrarse una persona frente al documento que lo habilita para conducir vehículos en general para obtener dicho beneficio.

Para dilucidar este análisis es del caso retomar los argumentos que se dejaron sentados por esta Sección¹³ en el pronunciamiento que a continuación se transcribe:

“De la norma transcrita [se refiere al artículo 17 de la Ley 797 de 2002] 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.

¹³ Consejo de Estado - Sección Quinta. Sentencia del 23 de enero de 2014. Acción de Cumplimiento – Expediente N°: 68001-23-33-000-2013-00846-01. Actor: Luis Carlos Cáceres Suárez. Demandados: Municipio de San Juan de Girón (Santander) y otro. Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

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 2002¹⁴. Es decir, que se debe dar cuando aquella expira. En ese sentido, es importante señalar que los términos o plazos de vigor de estos documentos han estado sujetos a una serie de reformas legislativas y diferencias según se trate de la habilitación para conducir automotores de servicio público o particular.

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

Por su parte, en el caso de las licencias para conducir vehículos particulares, encontramos que en un primer momento, el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, no contempló un término, por tanto, no era necesaria su renovación pues no vencían. Posteriormente, el Decreto Ley 019 de 2012 estableció que **las licencias para conducir vehículos particulares**, por regla general, y una vez en vigencia la citada norma, tendrían un término de vigencia de diez (10) años para aquellos conductores con una edad menor a los sesenta (60) años¹⁶.

De lo anterior puede extraerse la siguiente conclusión parcial: una vez entró en vigencia el Decreto Ley 019 de 2012, independientemente del tipo de licencia de conducción, es decir, para conducir servicio público o un vehículo particular, se impuso un término de vigencia, al cabo del cual se hace necesaria la **renovación o refrendación 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

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

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

¹⁶ 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 llegaran a la citada edad.

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

La sustitución, por su parte, se refiere a la necesidad de cambiar o reemplazar la licencia de conducción por **no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas fijadas en la ley** y la reglamentación que para el efecto 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 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 Constitucional¹⁷, 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.

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

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 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.”

De la anterior transcripción se concluye que lo pretendido por el actor es suspender la **renovación** de las licencias de conducción, entendido como el trámite por el cual el titular del documento adelanta el procedimiento de reemplazo del mismo, por haber fenecido el término de vigencia para el cual fue otorgado. En el sub lite, la razón que explica el demandante para que se omita dicho proceso es que frente a los titulares de tales licencias - servicio público - si bien ha vencido o expirado la autorización para operar en la actualidad éstos se encuentran conduciendo vehículos particulares, frente a lo cual dice, la habilitación depende de la edad del conductor. Bajo este entendido, esta situación fáctica es diferente a la contemplada en el parágrafo 1° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

En efecto, tal como se indica en la sentencia transcrita son diferencias entre la renovación y la sustitución, que la primera se debe tramitar ante la expiración del plazo de habilitación del documento que le permite realizar la actividad de conducir vehículos y supone que el titular debe asumir los costos que la generación de la nueva licencia impone; mientras que la sustitución de licencias, no deviene de la pérdida de vigencia del documento sino de la adopción de un nuevo patrón de la identificación por razones de seguridad y control, que por ser una decisión de la administración genera que el cambio del documento sea gratuito soportado en la norma que se cita incumplida.

Entonces, la razón de exigir la sustitución de la licencia en el sub lite no se soporta en el hecho de que el documento se encuentre vigente y que el motivo de la sustitución sea el cambio de las especificaciones técnicas y de seguridad que en la actualidad la legislación vigente contempla para esta licencia. El fin que se

persigue con esta solicitud es extender una habilitación que autorizaba a los conductores de vehículos de servicio público a operar vehículos particulares sin necesidad de obtener una licencia específica para esta clase de automotores.

Esta situación difiere de la prevista en la norma por cuanto la gratuidad en la expedición de licencias aplica, se insiste, únicamente por sustitución del documento por razones técnicas y de seguridad, pero en ningún caso para que los titulares de una licencia de conducción para operar vehículos de servicio público que se encuentre expirada, deriven un derecho de habilitación que depende de la vigencia del documento que autoriza el ejercicio de dicha actividad, aún en vehículos particulares, que es lo que pide en últimas el accionante.

Este condicionamiento de la norma para proceder a la sustitución de las licencias de conducción de manera gratuita lo desconoció el Tribunal a quo al otorgarle efectos generales a la figura de “la sustitución” y, ordenar que para todos los casos, fuera suficiente la existencia del documento: “licencia de conducción”, sin detenerse a distinguir entre una licencia de conducción vigente y una expirada, en tanto asumió que la sustitución gratuita operaba para todos los eventos en que el titular no contara con el documento generado bajo las condiciones de seguridad determinadas por la Resolución 623/2013, y ello traducido en la exclusión de los pagos previstos para obtener la expedición del referido documento.

Tales consideraciones constituyen el fundamento para revocar el fallo que ordenó el cumplimiento del párrafo 2° de la norma citada como inobservadas. Además y como circunstancias específicas referidas al caso concreto, se encuentran las siguientes:

- Aunque las normas invocadas por la demandante contienen un mandato imperativo e inobjetable para los organismos de tránsito para realizar la **sustitución gratuita de las licencias de conducción**, no se acreditó que tal autoridad esté negándose a dicho trámite.*
- No se probó que la autoridad de tránsito de Floridablanca esté obligando a las personas titulares de una **licencia de tránsito vigente** que asuman los costos que genera el nuevo documento con las especificaciones técnicas y de seguridad establecidas por la Resolución 623 de 2013¹⁸.*

¹⁸ "Por medio de la cual se adopta la Ficha Técnica del Formato Único Nacional para licencia de Conducción y se dictan otras disposiciones".

- De hecho al folio 842 del expediente se encuentra visible certificación emitida por el Profesional Universitario de Licencias de la Dirección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca respecto a que en el corrido del año pasado “no ha tramitado ni otorgado sustitución de licencias por cuanto **no ha habido solicitud sobre el particular**”, y que en todo caso, según las instrucciones del Ministerio “quienes tengan la licencia de conducción vigente no tiene inconveniente en conducir con su licencia impresa en el formato anterior”.

- Así, las personas que tengan vencida o expirada la licencia de conducción¹⁹ deberán adelantar los trámites previstos por la autoridad de tránsito para obtener el documento que lo habilite para operar la clase de vehículo que pretende conducir, bien por renovación o por recategorización, pues se insiste, para la sustitución de las licencias de conducción por razones técnicas debe mediar una licencia vigente, y en todo caso es deber de su titular o portador adelantar los trámites con tal propósito y asumir el costo de los exámenes médicos requeridos.

Finalmente, la Sala al igual que lo hizo en el fallo que decidió la apelación en el expediente radicado bajo el N° 25000-23-41-00-2013-02192-01²⁰, dispondrá exhortar al Ministerio de Transporte a efectos de 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 vigentes cuando el titular de ésta tenga derecho a ello.

Tal conclusión con fundamento en lo expuesto en la citada sentencia:

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

Cosa diversa, es que el artículo 1° de la Ley 769 de 2002, disposición que no fue objeto de esta acción y por tanto no puede ser objeto de una orden de cumplimiento, imponga al Ministerio de Transporte el deber de “orientar, dirigir, coordinar, planificar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo del Sector, en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos”.

¹⁹ Licencia de conducción: Documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual **AUTORIZA A UNA PERSONA PARA LA CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS CON VALIDEZ** en todo el territorio nacional. (artículo 2° Ley 769/2002).

²⁰ Consejo de Estado - Sección Quinta. Acción de Cumplimiento Actor: Plinio Alarcón Buitrago y otro. Demandados: Ministerio de Transporte. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

*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.”*

Atendiendo los anteriores argumentos como se anticipó, se revocará la sentencia apelada y en su lugar se negarán las pretensiones de la solicitud de cumplimiento.

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,

F A L L A

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 15 de octubre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, **NEGAR** la solicitud de cumplimiento.

SEGUNDO.- 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.

TERCERO.- Devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA