



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2017-01835-01**

**Actor: DOUGLAS VELÁSQUEZ JACOME**

**Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTRO**

**Asunto: Acción de Cumplimiento – Fallo de Segunda Instancia**

La Sala decide la impugnación interpuesta por el actor contra la sentencia de 16 de enero de 2018, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “B” negó las pretensiones de la presente acción de cumplimiento.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. Solicitud**

A través de escrito presentado el 16 de noviembre de 2017<sup>1</sup> ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Douglas Velásquez Jácome, en nombre propio, demandó de la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte el cumplimiento de los artículos 2º, literal b), y 5º de la Ley 105 de 1993.

### **1.2. Hechos**

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

**1.2.1.** Según el actor las autoridades demandadas no han cumplido la obligación de expedir la regulación del servicio público esencial de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y particulares prestados en convergencia y colaboración con las nuevas tecnologías.

**1.2.2.** El demandante afirma que la falta de dicha regulación ha producido diversos conflictos sociales y de orden público. Así mismo, ha permitido que vehículos particulares, sin cumplimiento de ninguna

---

<sup>1</sup> Ver folios 1 a 15.



autorización, y conductores sin control o sin pericia, presten el servicio público en vehículos no homologados, ante un exponencial crecimiento de solicitudes de usuarios, lo que ha generado una fuente extraordinaria de empleo y de competencia que ha hecho mejorar la calidad en el servicio de taxi.

### 1.3. Pretensiones

En la demanda se formuló la siguiente pretensión:

*“(...) Ordenar a las entidades públicas citadas a esta acción de cumplimiento, para que en el término máximo de ciento ochenta (180) días expidan la regulación del servicio público esencial de transporte terrestre automotor individual de pasajeros prestados en convergencia y colaboración con las nuevas tecnologías, en concordancia con las disposiciones constitucionales y legales (...)”*

### 1.4. Trámite en primera instancia

La presente acción de cumplimiento fue conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “B”, quien inicialmente la inadmitió mediante auto de 22 de noviembre de 2017,<sup>2</sup> con el fin de que el actor precisara las normas con fuerza de ley y/o actos administrativos presuntamente incumplidos por las autoridades demandadas y aportara los escritos de constitución en renuencia.

Luego de que el actor presentara el escrito de subsanación de la demanda,<sup>3</sup> a través de auto de 7 de diciembre de 2017<sup>4</sup> el Magistrado Ponente ordenó: **(i)** rechazar la demanda, respecto a las pretensiones dirigidas contra el Presidente de la República, por no haberse demostrado la constitución en renuencia de dicha entidad; y, **(ii)** admitirla únicamente respecto del Ministerio de Transporte.

### 1.5. Contestaciones

---

<sup>2</sup> Ver folios 25 y 26.

<sup>3</sup> Ver folio 27.

<sup>4</sup> Ver folio 30.



A través de escrito presentado el 18 de diciembre 2017,<sup>5</sup> el Ministerio de Transporte solicitó que se desestimaran las pretensiones de la demanda por los siguientes motivos:

En primer lugar, advirtió que el actor no indicó concretamente la norma con fuerza de ley o acto administrativo incumplida por dicha entidad.

En segundo lugar, señaló que el artículo 32 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015, dispuso la necesidad de reglamentar un servicio de lujo dentro de la modalidad del servicio público de transporte individual de pasajeros, lo cual se efectuó con la expedición del Decreto 2297 de 2015, el cual a su vez fue desarrollado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 0002163 de 27 de mayo de 2016, lo que evidencia la existencia de una reglamentación sobre el ofrecimiento y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad individual en el nivel de lujo.

#### **1.6. Sentencia impugnada**

En sentencia dictada el 16 de enero de 2018,<sup>6</sup> el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “B” negó las pretensiones de la acción de cumplimiento debido a que las normas cuyo cumplimiento demanda el actor no contienen un mandato a cargo del Ministerio de Transporte.

*Al respecto el a quo señaló que “(...) en primer lugar, (...) el literal b) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993 define que es función del Estado planear, controlar, regular y vigilar el transporte y las actividades relacionadas pero dicha normatividad no está encaminada a establecer propiamente una obligación a cargo del Ministerio de Transporte sino que ésta dirigida a definir los principios fundamentales que rigen el transporte en Colombia, en segundo término, respecto al artículo 5 de la Ley 105 de 1993 se advierte que regula la manera en (sic) cómo está conformado y/o integrado el consejo consultivo de transporte y la periodicidad en que se deben realizar sus reuniones. // En conclusión (...) ninguna de las normas que en el presente asunto la parte reclama su cumplimiento por parte del Ministerio de Transporte contienen un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a cargo de la citada cartera ministerial (...).”*

Esta providencia fue notificada por correo electrónico enviado a las partes el 19 de enero de 2018.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ver folios 44 a 49.

<sup>6</sup> Ver folios 51 a 64.

<sup>7</sup> Ver folios 65 a 67.



## 1.7. Impugnación

A través de escrito presentado el 23 de enero de 2018,<sup>8</sup> el demandante impugnó la sentencia de primera instancia por los siguientes motivos:

Indicó que en el escrito de constitución en renuencia solicitó al Ministerio de Transporte *“la regulación pertinente para el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos particulares y taxis”*, frente a lo cual la entidad demandada guardó silencio, por lo cual se ha debido despachar positivamente esta acción de cumplimiento.

Luego, reiteró los argumentos expuestos en la demanda para sostener que las normas cuyo cumplimiento solicitó contienen el mandato de reglamentación del servicio público esencial de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y particulares prestados en convergencia y colaboración con las nuevas tecnologías.

Posteriormente, indicó que el Ministerio de Transporte busca confundir a la Sala con el argumento de que dicha reglamentación ya fue expedida mediante el Decreto 2297 de 2017 y la Resolución 0002163 de 27 de mayo de 2017.

Por último, afirmó *“(...) [a] no ser que (sic) MINTRANSPORTE (sic) haya confesado en la contestación de esta acción que la regulación pertinente para el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos en (sic) vehículos (sic) PARTICULARES Y TAXIS está regulada por las normas transcritas a las que se refiere esta Acción fundada en el derecho de petición que le fuera formulado al señor Ministro, como consta en autos (...)”*.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –C.P.A.C.A.– Ley 1437 de 2011,<sup>9</sup> y el

---

<sup>8</sup> Ver folios 68 a 71.

<sup>9</sup> “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las



Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

## 2.2. Generalidades de la acción de cumplimiento<sup>10</sup>

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*

---

*apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)*

<sup>10</sup> Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 CP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez (E).



*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” (subraya fuera del texto) <sup>11</sup>.*

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir 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>12</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 (Arts. 5º y 6º).

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 8 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, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>12</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



### 2.2.1. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en sentido material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política.<sup>13</sup>

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa.<sup>14</sup>

Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, *“pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas”*<sup>15</sup>.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción, y para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486-01

<sup>15</sup> Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).



Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en *“garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”*<sup>17</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,<sup>18</sup> imponer sanciones,<sup>19</sup> hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,<sup>20</sup> o perseguir indemnizaciones,<sup>21</sup> por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,<sup>22</sup> a menos que estén apropiados;<sup>23</sup> o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.<sup>24</sup>

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

<sup>23</sup> Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>24</sup> Sentencia ibidem.





## 2.2.2. La diferencia entre la acción de cumplimiento con otras acciones constitucionales

Finalmente, pertinente resulta resaltar, por pedagogía, la diferencia que existe entre la acción de cumplimiento con otras de categoría constitucional como son las populares, de grupo o de tutela, veamos:

La acción de cumplimiento y la popular tienen como rasgo distintivo en que la primera *“busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal...”*<sup>25</sup>, por su parte la segunda *“procura la protección de derechos e intereses colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*<sup>26</sup>

Y, la diferencia entre la acción de cumplimiento y la de tutela es explicada por la jurisprudencia constitucional al señalar:

*“Cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento”*<sup>27</sup>.

Por su parte, la acción de grupo es disímil a la de cumplimiento, ya que la primera de ellas centra su objetivo en la reparación de los daños ocasionados a un grupo de personas que no puede ser inferior a veinte, mientras la figura jurídica del artículo 87 constitucional se contrae en la búsqueda de la efectividad de las leyes o los actos administrativos.

## 2.3. Análisis del caso concreto

Hechas las anteriores precisiones le corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento formulada por el

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP).

<sup>26</sup> Sentencia ibídem.

<sup>27</sup> C-1194/01



señor Douglas Velásquez Jácome. Para el efecto, analizará los presupuestos para la prosperidad de la acción.

### 2.3.1. Lo que se pide cumplir

En la demanda se pretende el cumplimiento de los artículos 2º, literal b), y 5º de la Ley 105 de 1993 que disponen:

**“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. (...) b. DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO:** *Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas. (...)*”

**“ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS. DESARROLLO DE POLÍTICAS. REGULACIONES SOBRE TRANSPORTE Y TRÁNSITO.** *Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.*

*<Artículo modificado por el artículo 1o. de la Ley 276 de 1996, en el sentido de incluir un representante del Sector del Transporte, servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural por carretera. El texto original del Inciso es el siguiente:> Créase el Consejo Consultivo de Transporte, que será reglamentado por el Gobierno Nacional, estará integrado por el Ministro de Transporte, dos (2) delegados del Presidente de la República, cinco (5) delegados nominados por las asociaciones de transporte constituidas en el país, así: uno (1) por el transporte carretero de carga, uno (1) por el sector de transporte de pasajeros por carretera, uno (1) por el sector de transporte de pasajeros urbanos, uno (1) por el sector férreo y uno (1) por el sector fluvial, cuya designación la efectuará el Ministerio de Transporte, un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y un (1) representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte - ACIT.*

*Este Consejo se reunirá por lo menos una vez al semestre y será convocado por el Ministro de Transporte.*

*En concordancia corresponde específicamente a la Dirección General Marítima las responsabilidades consagradas en el artículo 13, Decreto 2327 de 1991.”*

En virtud de estas disposiciones, la parte demandante solicita que el Ministerio de Transporte reglamente la prestación del servicio público esencial de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en



vehículos taxi y particulares prestados en convergencia y colaboración con las nuevas tecnologías.

### 2.3.2. De la renuencia<sup>28</sup>

Como se explicó previamente, la procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que **consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado 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>29</sup>...”*.

Sobre este tema, esta Sección<sup>30</sup> ha dicho que:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de*

---

<sup>28</sup> Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>30</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.



*procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>31</sup> (Negrillas fuera de texto).*

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

*“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.*

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

Por lo tanto, la Sección debe estudiar si la parte demandante acreditó que constituyó en renuencia a la autoridad demandada antes de presentar la acción.

A folios 16 a 22 del expediente obra la petición de carácter general elevada el 6 de septiembre de 2016 por el actor a la entidad demandada, en la cual se realizó la siguiente solicitud:

*“(…) Dentro del plazo de quince (15) días, se expida la regulación pertinente para el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos particulares y taxis que revoque y/o modifique la*

---

<sup>31</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.



*regulación actualmente vigente, a efectos que impida los monopolios y las prácticas restrictivas de la competencia y se respete la neutralidad de las plataformas tecnológicas (...)*”

Ahora bien, en dicha solicitud el actor invocó numerosas normas de carácter constitucional y legal, relativas a los principios constitucionales y legales en materia del servicio público de transporte y el derecho de los usuarios.

Entre dichas disposiciones, se destaca el artículo 2º de la Ley 105 de 1993, frente a lo cual se señaló lo siguiente:

***(...) 2. Normas legales sobre el servicio público de transporte y los derechos de los usuarios***

*a) El artículo 2º de la Ley 105 de 1993 señala los principios fundamentales del transporte, y dispone que le corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.*

*b) El citado artículo establece que la seguridad de las personas es una prioridad del sistema y del sector y que el transporte constituye un elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano.  
(...)”*

En atención a la anterior solicitud, la Sala advierte que el demandante no realizó en debida forma la constitución en renuencia de la autoridad demandada por las siguientes razones:

En primer lugar, en el referido escrito no se hace mención alguna al artículo 5º de la Ley 105 de 1993, norma cuyo cumplimiento se solicita en el presente proceso.

En segundo lugar, la referencia del artículo 2º de la Ley 105 de 1993 contenida en dicho escrito, tampoco es suficiente para constituir en renuencia a la entidad demanda frente al incumplimiento de esta disposición porque: **(i)** el actor en ningún momento afirma que la obligación cuyo cumplimiento solicita –consistente en la reglamentación de la prestación del servicio público esencial de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y particulares prestados en convergencia colaborativa y tecnológica– se encuentre consagrada en la mencionada norma, pues ésta es citada con el solo



fin de enunciar los principios que gobiernan el servicio público de transporte; y, **(ii)** independientemente que ese artículo contemple o no dicha obligación, lo cierto es que el actor tampoco manifiesta que ésta norma se encuentre incumplida. En ese sentido, se reitera que la mención del artículo 2º de la Ley 105 de 1993 se hizo simplemente a título enunciativo, para efectos de realizar un marco normativo de las normas que gobiernan la prestación del servicio público de transporte.

Por último, independientemente de que el actor haya sustentado su solicitud en el incumplimiento de los artículos 2º, literal b), y 5º de la Ley 105 de 1993, lo cual ya se evidenció que no fue así, tampoco existe una coincidencia entre lo pedido en el escrito presentado el 6 de septiembre de 2016 y las pretensiones de la demanda.

En efecto, en dicha petición el actor solicitó que “(...) se expida la regulación pertinente para el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos particulares y taxis que revoque y/o modifique la regulación actualmente vigente, a efectos que impida los monopolios y las prácticas restrictivas de la competencia y se respete la neutralidad de las plataformas tecnológicas (...)”. En cambio, en la demanda pidió “(...) la regulación del servicio público esencial de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y particulares prestados en convergencia y colaboración con las nuevas tecnologías (...)”.

Entre una y otra, se observan, por lo menos, las siguientes divergencias: **(i)** la constitución en renuencia, en últimas tenía como propósito modificar o revocar una reglamentación ya existente, mientras que las pretensiones de la demanda se dirigieron a expedir una nueva, ante la inexistencia de una regulación en la materia; **(ii)** el objeto de la reglamentación pretendida en la constitución de renuencia no coincide con aquélla pedida en el presente trámite judicial. En efecto, la primera hace referencia a una reglamentación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos particulares y taxis –es decir del género–, sin que se haga mención a aquéllos servicios prestados en convergencia y colaboración de las nuevas tecnologías –es decir a la especie–, como se hace en la demanda.

Por las anteriores razones, al no haberse cumplido en debida forma el requisito de la constitución en renuencia, en la parte resolutive de esta providencia la Sala revocará el fallo impugnado, para en su lugar ordenar el rechazo de la demanda.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

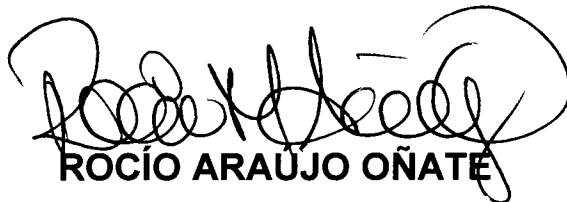
### 3. FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia dictada 16 de enero de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “B”, para en su lugar **RECHAZAR** la acción de cumplimiento instaurada por el señor Douglas Velásquez Jácome contra el Ministerio de Transporte, por los motivos expuestos en esta providencia.

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

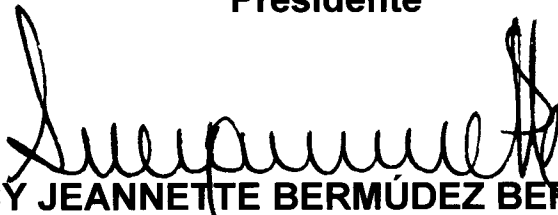
**TERCERO:** En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Presidente



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Consejera



**CARLOS ENRIQUE MORENO RÚBIO**

Consejero



**ALBERTO YEPES BARREIRO**

Consejero



SC5780-8-1



GP059-6-1

