



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., primero (1º) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación núm.: 11001 03 24 000 **2014 00069 00**

Actor: Adriana Patricia Pinzón Olivares

Demandado: La Nación – Ministerio de Transporte

Tesis: Es cierto que las Circulares proferidas por el Ministerio de Transporte que se impugnan imponen a las Oficinas de Tránsito el deber de poner en marcha jornadas pedagógicas dirigidas a que la comunidad se informe de la obligación de renovar las licencias de conducción de servicio particular para quienes porten licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) que se hayan vencido.

Es cierto que antes del 10 de enero de 2012 quien fuese titular de una licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) vigente, se encontraba autorizado para conducir de manera indefinida servicio particular.

No desconocen los derechos adquiridos ni el principio de buena fe ni el de confianza legítima las Circulares proferidas por el Ministerio de Transporte que se impugnan y que imponen a las Oficinas de Tránsito el deber de poner en marcha jornadas pedagógicas dirigidas a que la comunidad se informe de la obligación de renovar las licencias de conducción de servicio particular para quienes porten licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) que se hayan vencido.

No es cierto que el Ministerio propicie que los organismos de tránsito hayan empleado la figura de la renovación para evadir el cambio o sustitución a que se tiene derecho de manera gratuita.

La Sala procede a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por la ciudadana Adriana Patricia Pinzón Olivares contra algunos apartes de la circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013 y del del anexo 2 de la circular MT 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013, proferidas por la Directora de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte.



I. LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad consagrada en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la demandante solicitó a la Corporación que accediera a decretar la nulidad de el numeral 2 de la circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013, el subtítulo "*instrucciones para seguir en el proceso de renovación*" y el anexo 2 de la circular MT 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013, proferidas por la Directora de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte.

1.1. Los actos cuestionados

1.1.1. Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013

"Bogotá, 10-07-2013

Señores
ORGANISMOS DE TRÁNSITO

Asunto: Implementación nuevo formato de licencias de conducción. Como es de su conocimiento el Ministerio de Transporte mediante circular 20134200224451 del 18 de junio de 2013 le comunicó a los organismos de tránsito del país la necesidad de adelantar todas las acciones requeridas para la adecuada implementación del nuevo formato de licencia de conducción, adoptado mediante la Resolución 623 del 07 de marzo de 2013 y el cual se empezará a utilizar a partir del 15 de julio de 2013.

Teniendo en cuenta lo consignado en dicha circular y las inquietudes que han formulado los ciudadanos y las diferentes autoridades locales que confundieron la implementación de la nueva ficha técnica con el proceso de renovación de la licencia de conducción, de manera comedida me permito hacer las Sigüientes precisiones y reiterar los aspectos que se deben tener muy presentes para lograr que dicho proceso se lleve a cabo sin traumatismo para los usuarios:

- 1. El proceso de renovación de la licencia de conducción está asociado a la expiración de la vigencia de la misma. Por tanto, quienes realmente deben renovar las licencias de conducción son las personas que porten licencias de categoría antigua 04, 05 y 06 y, C1, C2 Y C3 de servicio público, que estén vencidas.*
- 2. Entendiendo que existe confusión con la renovación de las licencias de conducción de vehículos de servicio público, cuando son utilizadas para conducir vehículos de servicio particular y que hecha la claridad del caso por parte del Ministerio, se ha generado un reacción masiva en los ciudadanos y organismos de tránsito, para cumplir con la renovación, es pertinente señalar que el proceso de renovación de las licencias de*



conducción que se encuentren vencidas debe realizarse en forma gradual, de tal forma que no se ocasionen traumatismos. Por tal razón, cada organismo de tránsito debe definir un plan de trabajo que facilite a todas las personas solicitar la renovación, haciéndolo conocer de la ciudadanía, por los diferentes medios de comunicación.

En tal sentido, el Ministerio de Transporte convoca a todos los organismos de tránsito y las autoridades de control para que dentro de los tres (03) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia del nuevo formato de la licencia, es decir hasta el 15 de octubre de 2013, adelanten la socialización del caso y realicen operativos pedagógicos a los ciudadanos que porten licencias de conducción de categorías antiguas 04, 05 y 06 o C1, C2, y C3 vencidas y que estén conduciendo vehículos de servicio particular, notificándoles que requieren la renovación.

3. Para que se puedan expedir licencias de conducción en el nuevo formato sin inconvenientes y prestar un servicio oportuno y eficiente a los ciudadanos, es indispensable que se tengan muy en cuenta las recomendaciones dadas con anterioridad y en especial las siguientes:

- Garantizar la adquisición y suministro oportuno de las tarjetas preimpresas y las láminas holográficas de seguridad, con los proveedores debidamente autorizados por el Ministerio de Transporte, antes del 15 de julio de 2013.
- Verificar con los proveedores de las impresoras de licencias de conducción que estos equipos se encuentren debidamente habilitados y configurados para la impresión de dichas licencias.
- Solicitar con antelación el cargue del código de control de las tarjetas preimpresas de esta especie venal en el sistema RUNT, observando el procedimiento establecido para tal fin.
- Solicitar a los respectivos proveedores de las impresoras y láminas holográficas, la capacitación necesaria sobre el adecuado empleo de las mismas y con la debida anticipación, con el fin de evitar contratiempos e inconvenientes en la impresión de las licencias. Para tal efecto, en la página web del RUNT, se podrán consultar las recomendaciones dadas por los diferentes proveedores.
- Tener reportado a RUNT, la marca, referencia y serial de las impresoras que se destinarán a la impresión de licencias de conducción. De no tenerse esta información registrada en RUNT, a partir del 15 de julio de 2013, no será posible efectuar el proceso de impresión.
- Debido al ajuste de la funcionalidad, por el cambio en el formato de la licencia, es indispensable que todos los trámites iniciados con el actual formato, sean atendidos a más tardar el sábado 13 de julio de 2013 ya que desde el 14 del mismo mes, no será posible imprimir con dicho formato. Agradezco su atención y colaboración.

Agradezco su atención y colaboración.

(FDO)

AYDA LUCY OSPINA ARIAS

Directora de Transporte y Tránsito". (Las subrayas corresponden a los apartes acusados)



1.1.2. Circular MT 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013

"Bogotá 23-09-2013

Señores
GOBERNADORES, ALCALDES MUNICIPALES, ORGANISMOS DE
TRÁNSITO.

Asunto: *Renovación de licencias de conducción*

Respetados Mandatarios y Representantes de los Organismos de Tránsito:

Como ustedes bien lo conocen y ante la coyuntura presentada en el país, en la que muchos colombianos tenían la licencia de conducción vencida, actualmente los organismos de tránsito del país adelantan la renovación de éstos.

Con el propósito de continuar con el proceso con los menares contratiempos para los Organismos de Tránsito y la ciudadanía en general. Les compartimos un diagnóstico de la situación, el avance de la renovación a nivel nacional y por municipio a la fecha y finalmente los convocamos para que de una manera planificada y organizada, se continúe con la renovación del referido documento.

Diagnóstico:

De acuerdo al reporte que: Se presenta a continuación, el número, total de licencias de conducción aproximadamente un millón corresponden a personas fallecidas y personas cuya licencia no puede renovarse por encontrarse suspendida la licencia.

(TABLA)

Para facilitar el proceso de renovación de licencias, este Ministerio adoptó las siguientes medidas:

- 1. Estableció una nueva ficha técnica de la licencia de conducción, que contiene todas las categorías autorizadas en un solo documento, cuyo número de identificación corresponde al número del documento de identidad, con materiales y condiciones técnicas de mayores niveles de seguridad, todo en beneficio de sus titulares.*
- 2. Autorizó mediante la Resolución 3328 de agosto 23 del presente año, el incremento de la capacidad de realización de exámenes médicos a los Centros de Reconocimiento de conductores –CRCs-.*
- 3. Mejoró la plataforma tecnológica del Registro Único Nacional de Tránsito, para reducir los tiempos de respuesta del mismo a los Organismos de Tránsito y o los CRCs.*
- 4. Trabajó coordinadamente con los organismos de tránsito, como el de Bogotá, para extender los horarios de atención a los usuarios y aumento de puntos de atención de licencias de conducción.*



5. En conjunto con la superintendencia de puertos y transporte, se implementó el Sistema de Control y Vigilancia, como herramienta para garantizar que el usuario asista a la realización del examen médico y de coordinación motriz y para que a través de un call center se programen citas y con ello reducir las colas y tiempos de atención y acabar con los tramitadores y prácticas indebidas.
6. Realizó visitas de monitoreo a los CRCs y organismos de tránsito, con equipos de trabajo conformados por funcionarios de del Ministerio, de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y personal del RUNT, con el fin de darle solución a los problemas técnicos de los sistemas RUNT y residente en el CRC, informar a los usuarios y no permitir el abuso y la presencia de los tramitadores de licencias.
7. Recomendó a los Organismos de Tránsito, mediante circular expedida por la Dirección de Transporte y Tránsito, la realización de campañas y operativos pedagógicos por un periodo de tres meses tendientes a promover el cumplimiento del deber legal de mantener la licencia de conducción vigente.
8. Comunicó y socializo a través de los diferentes medios de comunicación, a los organismos de tránsito, CRCs y la ciudadanía en general, las medidas adoptadas en materia de licencias de conducción. En ellas se convocó al ciudadano a revisar el servicio para el cual solicitó la licencia de conducción que porta, verificando si se trata de una licencia de servicio público o particular y si la misma se encuentra vigente o debe renovarse.

Avance de la renovación

Con la implementación de la nueva ficha de la licencia de conducción y el interés de los ciudadanos por mantener vigente sus licencias hemos pasado de tramitar 5000 licencias en promedio día a 10450, duplicando el número de licencias tramitadas en el país por día.

Desde el 15 de julio y hasta la fecha se han tramitado 505932 licencias, discriminadas por tipo de trámite, como se aprecia en el siguiente cuadro:

(TABLA)

De otra parte, a la fecha se encuentran habilitados a nivel nacional 287 Centros de Reconocimiento de Conductores, los Cuales tienen una capacidad de expedir 14500 exámenes diarios y con la medida adoptada por el Ministerio mencionada en el numeral 2 del diagnóstico se espera que en las próximas dos semanas la capacidad llegue a los 17000 certificados. No obstante el número de certificados promedio día expedidos por los CRCs es de 9800.

El detalle de avance por organismo de tránsito se presenta en cuadro anexo, donde se presentan las licencias vencidas a la fecha y que deben renovarse. Extractadas del histórico de licencia de conducción expedidas y cargadas al Sistema RUNT por cada Organismo, las renovadas y las pendientes por renovar.

Instrucciones para seguir en el proceso de renovación

El Ministerio de Transporte mantendrá las acciones hasta ahora implementados y adoptará aquellos que jurídicamente sean procedentes, para facilitar el proceso de renovación de licencias de los colombianos.



Con fundamento en las consideraciones expuestas es necesario invitar a los señores Gobernadores, Alcaldes y Representantes de los Organismos de Tránsito, para que aumenten esfuerzos en relación con lo divulgación a los ciudadanos, del deber de mantener su licencia de conducción vigente.

Solicito en primer lugar realizar un análisis detallado del proceso de renovación, porcentaje de cumplimiento, uso de la capacidad instalada, afluencia de ciudadanos, etc. y entregar al Ministerio y a la Superintendencia de Puertos y Transporte copia del informe, y en segundo lugar a partir de dicho análisis y los cifras adjuntas determinar una nueva fecha para continuar con los campañas informativas y Pedagógicas. La fecha propuesta por el Ministerio de Transporte es el 31 de enero de 2014.

Así mismo, los invito para que en cada municipio y departamento se hagan campañas de divulgación para aclarar que el proceso de sustitución de licencias vigentes - activos, se iniciará una vez sea expedida la reglamentación para el Ministerio de Transporte, para tal efecto.

Finalmente anexo análisis jurídico sobre lo normatividad que soporta el deber legal de renovación de las licencias de conducción, para su conocimiento y como insumo para respuestas y claridades a los ciudadanos.

Cordialmente

AYDA LUCY OSPINA ARIAS

Directora de Transporte y Tránsito". (Las subrayas corresponden a los apartes acusados)

1.1.3. Anexo 2 comunicación 20134200342351

"ANEXO 2 COMUNICACIÓN 20134200342351

Renovación de licencias de conducción.

A continuación se realiza un análisis de las normas que gobiernan la materia, con el objeto de sustentar las razones que sustentan la obligación de mantener la licencia de conducción vigente y por tanto el deber de realizar la renovación.

El proceso de renovación de una licencia de conducción reglamentado por los artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002, es solicitado por el ciudadano a quien se le venció el término para el cual le fue otorgada la licencia de conducción y ha tenido las siguientes modificaciones:

Artículo 22		
<u>Ley 769 de 2002</u>	<u>Ley 1383 de 2010</u>	<u>Decreto Nacional 019 de 2012</u>
	<u>Artículo 6o. El artículo 22 de la Ley 769 de 2002, quedará así:</u>	<u>Artículo 197. Vigencia de la licencia de conducción. El artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 quedará así:</u>
<u>Artículo 22. Vigencia de la</u>	<u>Artículo 22. Vigencia de la licencia de conducción. Las</u>	<u>"Artículo 22. Vigencia de la Licencia de Conducción.</u>



<p>licencia de conducción. Las licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia indefinida.</p>	<p>licencias de conducción para vehículos de servicio diferente al público, tendrán una vigencia indefinida. No obstante, cada cinco (5) años, el titular de la licencia deberá refrendarla, para lo cual se practicará un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, que permitirá establecer que se mantienen las aptitudes requeridas para conducir.</p>	<p>Las licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años, y de un (1) año para mayores de ochenta (80) años de edad.</p>
<p>Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de 3 años, al cabo de los cuales se solicitará su renovación adjuntando un nuevo certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del periodo vencido.</p>	<p>Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de tres (3) años, al cabo de los cuales se solicitará su refrendación, presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y el registro de información o certificado en el que conste que se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.</p>	<p>Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de tres (3) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad.</p>
<p>Parágrafo. Todos los conductores de servicio público mayores de 65 años deberán renovar su licencia de conducción <u>anualmente</u>, demostrando su aptitud mediante certificación competente e idónea.</p>	<p>Parágrafo. Todos los conductores de servicio público mayores de sesenta (60) años deberán refrendar su licencia de conducción <u>anualmente</u>, demostrando mediante el respectivo examen, su aptitud física, mental y de coordinación motriz. De igual manera lo harán cada tres (3) años los conductores de servicio diferente al público, a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad.</p>	<p>Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas."</p>

Artículo 23	
Ley 769 de 2002	Decreto 019 de 2012
<p>ARTÍCULO 23. Renovación de licencias. La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello, su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.</p>	<p>Artículo 198. Renovación de licencias. El artículo 23 de la Ley 769 de 2002, quedará así: Artículo 23. Renovación de Licencias. La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello y su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.</p>
<p><u>No se renovará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas.</u></p>	<p><u>No se renovará o recategorizará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o si el titular de la misma no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas.</u></p>
	<p><u>Para los trámites de tránsito que lo requieran, se entenderá que la persona se encuentra a paz y salvo cuando ésta no</u></p>



	<p><u>posea infracciones de tránsito o cuando se haya cumplido alguna de las siguientes condiciones:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. Cuando haya cumplido con la sanción impuesta;</u> <u>2. Cuando hayan transcurrido tres (3) años desde la ocurrencia del hecho que generó la imposición de la sanción, sin que la autoridad de tránsito haya notificado el mandamiento de pago;</u> <u>3. Cuando habiendo realizado convenio o acuerdo para el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, la persona se encuentra al día en los pagos pactados en el convenio para la fecha de solicitud del trámite respectivo.</u>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Respecto del proceso de sustitución contenido en el artículo 17 de la ley 769 de 2002, es necesario destacar también su evolución:

<u>Ley 769 de 2002</u>	<u>Ley 1383 de 2010</u>	<u>Ley 1450 de 2011</u>
<p><u>ARTÍCULO 17.</u></p> <p><u>OTORGAMIENTO.</u> La <u>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.</u></p> <p><u>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 correspondientes.</u></p> <p><u>Las nuevas licencias de conducción contendrán, como mínimo, los siguientes datos: nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, domicilio y dirección; fecha de expedición y organismo que la expidió.</u></p> <p><u>Dentro de las características técnicas que deben contener las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de</u></p>	<p><u>Artículo 4°.</u> El artículo 17 de la Ley 769 de 2002, quedará así:</p> <p><u>Artículo 17. Otorgamiento.</u> 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.</p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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</u></p>	<p><u>Artículo 244. Licencias de conducción.</u> El <u>parágrafo 1° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4o de la Ley 1383 de 2010, quedará así:</u></p>



<p><u>seguridad. Las licencias de conducción que no cuenten con estos elementos de seguridad deberán ser renovadas de acuerdo con la programación que expida el Ministerio de Transporte al respecto.</u></p> <p><u>Las nuevas licencias de conducción deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de la ley vigentes sobre la materia.</u></p> <p><u>En caso que el aspirante presente certificado expedido por un Centro de Enseñanza Automovilística, la licencia de conducción solamente podrá expedirse en el lugar donde tenga sede dicho centro 'o en su área metropolitana'.</u></p>	<p><u>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.</u></p> <p>Parágrafo 1. <u>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 y el certificado indicado en el artículo 19 del presente Código.</u></p> <p>Parágrafo 2°. <u>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.</u></p>	<p>Parágrafo 1°. <u>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".</u></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De lo anterior podemos concluir que:

- 1. Las licencias de servicio público siempre han estado sujetas a vencimiento.

Su titular siempre ha tenido la obligación de mantenerla vigente. El artículo 2 de la Ley 769 de 2002, define a la 'Licencia de conducción', como el 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, los demás artículos del mismo Código, fijan las reglas de las licencias de conducción, los requisitos y la forma como se obtiene, se recategoriza o se pierde, una de éstas reglas es precisamente la obligación de mantenerla vigente.

Por lo expuesto, el proceso de renovación no puede detenerse pues es un deber del Conductor mantener vigente su licencia conforme a las reglas fijadas en la Ley, además el incumplimiento le acarrea la sanción de 8 salarios mínimos legales diarios vigentes, contemplada en el artículo 131 del mismo Código Nacional de Tránsito.



2. 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.

El Decreto Ley 019 de 2012, definió la vigencia de la licencia de conducción en diez años, para las licencias de conducción de conductores de vehículos particulares menores de sesenta (60) años de edad, cinco años para personas entre sesenta (60) y ochenta (80) años y de un años para mayores de ochenta (80) años de edad.

Por lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto por la última norma en comento, las licencias de conducción para vehículo particular que anteriormente tenían vigencia indefinida, pasaron a tener vigencia indefinida, de acuerdo con la edad de su titular.

Vale destacar que lo expuesto por esta Cartera Ministerial en el mes de Marzo de 2013, es que se iniciaría con la producción de la licencia en un formato distinto que cumple con lo señalado en el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, no que quienes portan una licencia vigente deben cambiarla.

3. La sustitución de licencias de conducción solo será procedente para las licencias vigentes:

El concepto de la sustitución fue un término incluido por la Ley 1383 de 2010, que fijó la condición de la existencia de un titular de una licencia de Conducción, que no sea deudor de multas por infracciones a las normas de tránsito.

En consecuencia siendo un requisito indispensable ser titular de una licencia de Conducción, y retomando las reglas establecidas en el mismo Código Nacional de Tránsito, debe existir una licencia de conducción precedente que pueda ser sustituida, es decir vigente, pues 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 por la ley.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, que fue adicionado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010 y posteriormente modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, previo al establecimiento de un cronograma para la sustitución debe expedirse la reglamentación del proceso, por lo tanto quienes tengan licencias de conducción vigentes no tienen ningún inconveniente en conducir con su licencia impresa en el formato anterior". (Subrayas corresponden a las disposiciones que se acusan).

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

La actora señala como violadas las siguientes disposiciones: artículos 13, 58 y 83 de la Constitución Política, artículo 1º, numeral 22 del Decreto 1809 de 1990; artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, artículo 7 del Decreto 491 de 1996, artículo 5º párrafo 2 de la Resolución 1500 de 2005, artículo 22 de la Ley 769 de 2002, artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 y artículo 197 del Decreto 019 de 2012, artículo



4 de la Ley 1383 de 2010, el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011 que modificaron el artículo 17 de la Ley 769 d 2002, y la Resolución 623 de 2013.

A continuación se realiza una síntesis del concepto de violación que esgrimió la demandante:

1.2.1. Adujo que las circulares demandadas desconocen el artículo 7 del Decreto 491 de 1996 y el párrafo 2º del artículo 5º de la Resolución 1500 de 2005, porque con ellas se imparten órdenes a los entes territoriales para que realicen acciones tendientes a que las personas que portan licencias de conducción de servicio público que hayan vencido, pero manejen vehículos particulares, renueven la licencia, desconociendo que dicho vencimiento no afecta la vigencia del documento para el servicio privado, es decir, que para servicio particular no es requerida la renovación.

1.2.2. Señaló que los actos demandados desconocieron el artículo 139 del Decreto 2150 de 1995; el artículo 1º, numeral 22 del Decreto 1809 de 1990, el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, el 6 de la Ley 1383 de 2010 y el artículo 197 del Decreto 019 de 2012, porque asumieron que todas las licencias de conducción pertenecientes a las categorías 4, 5, 6, así como C1, C2 y C3 que se encuentran vencidas para el manejo de vehículos de servicio público, también lo están para el de particulares, ignorando que aquéllas llevan inmersa la autorización para servicio particular y que ésta última es indefinida.

1.2.3. Indicó que los actos demandados también trasgreden el artículo 13 de la Constitución Política, debido a que no se está dando un trato igualitario a los conductores de vehículos particulares, "*desconociendo la vigencia para el servicio particular que tienen las categorías 4, 5, 6, C1, C2 y C3*"¹.

1.2.4. Agregó que se trasgredía el artículo 58 Superior en atención a la aplicación de las normas en el tiempo, en tanto que la licencia expedida para conducir servicio particular se entendía indefinida hasta antes de la entrada en vigor del Decreto 019 de 2012, pues con esta normativa tal vigencia, y la consiguiente necesidad de renovación, depende de la edad del conductor. Así las cosas, la

¹ Folio 67 de este Cuaderno.



orden del Ministerio es ilegal porque indica que todas las licencias de servicio público vencidas deben renovarse, sin considerar el anterior análisis.

Bajo esa misma arista, entendió que las decisiones censuradas violaban, a su vez, *“los derechos adquiridos de las personas que conducen vehículos particulares con licencias de servicio público las cuales los habilitación (Sic) para conducir vehículos de servicio particular y cuentan con la vigencia para este tipo de servicio”².*

1.2.5. En cuanto al artículo 83 constitucional sostuvo que las Circulares impugnadas desatienden el principio de buena fe con el cual se adquirieron las licencias 4, 5, 6, C1, C2 y C3, pues durante décadas esas personas han conducido sus vehículos particulares sin importar la fecha de vigencia impuesta para el servicio público.

En ese mismo sentido, adujo que el cambio de las condiciones frente a la vigencia de las licencias de conducción de servicio particular afecta el principio de confianza legítima de los administrados que, válidamente, han utilizado sus vehículos en servicio particular portando documentos expirados para la conducción de autos de servicio público, pues la ley así se los permitía. Lo expuso así literalmente:

“Se concluye entonces que las licencias de servicio público, están vigentes para el servicio particular de acuerdo con la edad del conductor, conforme lo señala el artículo 197 del Decreto 019 de 2012, pero si lo viéramos desde la interpretación incluida en las circulares demandadas, desatendiendo que estas categorías tienen inmersa la habilitación para conducir servicios particulares, la vigencia de las licencias de conducción en el tiempo, el principio de retroactividad de la ley y el derecho a la igualdad, y asumiéramos que todas las licencias de servicio público están vencidas para este servicio, lo están también para el servicio particular, había operado el principio de confianza legítima frente a quienes conducen vehículos particulares.

(...)

A quienes conducían vehículos particulares se les permitió hacerlo con las licencias de servicio público vencidas para este servicio porque la vigencia de era (sic) indefinida para el servicio particular y esto es legal. En la hipótesis que nos ocupa, según lo señalado en la circulares (Sic) demandadas (Sic), si todas las licencias vencidas para el servicio público, lo estuvieran también para el servicio particular, el Estado había creado estas reglas de juego: a

² Folio 65 ibídem.



*todos los se (Sic) les permitió conducir sus vehículos de servicio particular con las licencias vencidas para el servicio público”.*³

Trajo a colación una respuesta a un derecho de petición emitida por el Ministerio de Transporte, identificado con el radicado 20134200182711 del 21 de mayo de 2013, que se transcribe a continuación:

“Con la expedición de la Ley 769 de 2002, específicamente en sus artículos 17 y 22, se continuó con la tendencia normativa de considerar que la licencia de conducción para conductores de servicio particular era indefinida.

*Por esta razón, se creó la tendencia de que las personas que portaban licencias de conducción para vehículos de servicio público vencidas, pudiesen conducir vehículos de servicio particular y de otro lado, exigiendo y controlando que los conductores de servicio público la mantuvieran vigente, refrendándola cada tres años”.*⁴

1.2.6. Finalmente, señaló que todas las licencias de conducción expedidas antes del 15 de julio de 2013 (fecha de expedición de la Resolución No. 623 de 2013), tienen derecho al cambio o sustitución gratuita, y que no obstante ello, las oficinas de tránsito estarían empleando la figura de la renovación para evadir dicho cambio o sustitución, en completa trasgresión de los artículos 4º de la Ley 1383 de 2010, 244 de la Ley 1450 de 2011 y 6º de la Resolución 623 de 2013, proferida por el Ministerio de Transporte, tienen derecho al cambio o sustitución gratuita si sus licencias fueron expedidas con anterioridad al 15 de julio de 2013.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

En relación con el fondo del asunto, el Ministerio de Transporte estimó que las pretensiones debían ser negadas en consideración a las razones que se pasan a sintetizar:

2.1. Alegó que la demanda es improcedente en la medida en que carece de sustento legal y fáctico pues la parte actora confunde los conceptos de renovación y sustitución de licencias, *“toda vez que se trata de un tema de vigencia de las licencias”*⁵, lo que genera que ante la falta de claridad por parte de la demandante, se haga alusión a una contradicción normativa inexistente.

³ Folios 67 y 69 ibídem.

⁴ Folio 69 ibídem.

⁵ Folio 87 del cuaderno principal.



2.2. Referenció la evolución normativa en relación con la renovación de las licencias de conducción y señaló que desde la expedición del artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, se considera que la vigencia de la licencia de conducción de servicio particular es indefinida, siempre y cuando se mantuvieran las condiciones médicas que dieron lugar a su otorgamiento, las cuales se debían demostrar periódicamente aportando la constancia otorgada por un médico. Luego, con los artículos 17 y 22 de la Ley 769 de 2002, se continuó bajo esa lógica, pero el Decreto Ley 019 de 2012 estableció plazos de vigencia para las licencias de conducción de vehículos particulares, razón por la cual las situaciones que anteriormente tenían vigencia indefinida, pasaron a estar limitadas, de acuerdo con la edad de su titular.

Para el efecto resulta útil transcribir las conclusiones a las que llegó el Ministerio luego de traer a colación los cuadros comparativos que utilizó en el Anexo de la circular MT 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013; veamos:

“De lo anterior podemos 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”⁶.*

2.3. Explicó que *“lo expuesto por esta Cartera Ministerial en el mes de Marzo de 2013, es que se iniciaría con la producción de la licencia en un formato distinto que cumple con lo señalado en el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, no que quienes portan una licencia vigente deben cambiarla”⁷.*

2.4. Indicó que las licencias de servicio público siempre han estado sujetas a vencimiento, y que su proceso de renovación está reglamentado por los artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002, el cual debe ser iniciado por el ciudadano a quien se le venció el plazo para el cual le fue otorgada la licencia.

⁶ Folio 90 ibídem.

⁷ Folio 90 del cuaderno principal.



2.5. Incorporó también la evolución normativa del proceso de sustitución de las licencias, comenzando por afirmar que fue introducido por la Ley 1383 de 2010, el cual, para que proceda, parte de la existencia de una licencia de conducción cuyo titular no puede ser deudor de multas, por lo que *“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 caos (sic) específicamente señalados por la ley”*⁸.

2.6. Manifestó que, de acuerdo con el párrafo 1º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 4º de la Ley 1383 de 2010 y modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, sólo puede ser sustituido lo que está vigente. Para explicar su aserto invocó el alcance del concepto de sustitución del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, según el cual por tal se entiende *“poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa”*, es decir, que debe existir una licencia de conducción pasible de ser sustituida; y en consecuencia, no podría una sustitución de licencias ampliar la vigencia del documento o darle vigencia a un documento expirado, ni menos evitar el cumplimiento de un deber legal de la renovación en los casos específicamente señalados en la Ley.

2.7. Posteriormente transcribió parcialmente la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, del 23 de enero del 2014, radicación número 68001 23 33 000 2013 00846 01, proferida en una acción de cumplimiento, en la que se explicó la diferencia entre recategorización, renovación o refrendación y sustitución de la licencia de conducción, indicando que la primera se da cuando el titular pretende el cambio de categoría, la segunda cuando se debe modificar, cambiar o reemplazar en razón a su vigencia y la última cuando se debe reemplazar la licencia vigente por no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas fijadas en la ley; y en la que además se concluye que los organismos de tránsito tienen la obligación de sustituir gratuitamente las licencias de conducción, lo que no obsta para que los ciudadanos paguen por los exámenes médicos en los casos que la ley lo exige.

⁸ Folio 92 del cuaderno principal.



2.8. Finalmente, puso de presente que, de conformidad con la jurisprudencia anunciada, la consideración contenida en el párrafo 2º del artículo 5º de la Resolución 1500 de 2005, se debe entender siempre y cuando la licencia de conducción de servicio público se encuentre vigente y no como lo pretende hacer ver la accionante.

III. AUDIENCIA INICIAL

De conformidad con lo ordenado por el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el 6 de marzo de 2015 se declaró abierta la Audiencia Inicial, a la cual asistieron la parte demandante, la parte demandada y el Ministerio Público; no compareció la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien fue notificada oportunamente de su realización.

No se emitió pronunciamiento en cuanto a excepciones previas ni mixtas, debido a que aquellas no se advirtieron ni fueron formuladas y, posteriormente, se fijó el litigio de la siguiente manera:

“determinar si los actos acusados, esto es, el numeral 2 de la circular MT 20134200253441 de 10 de Julio de 2013 y el subtítulo denominado ‘instrucciones para seguir el proceso de renovación’ presente en la circular MT 20134200342351 de 23 de septiembre de 2013, proferidas por la Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte, desconocen por violación directa los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución Política, así como los artículos 7 de Decreto 491 de 1996, el párrafo 2 del artículo 5 de la Resolución No. 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte, el artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, el artículo 1 numeral 22 del Decreto 1809 de 1990, el párrafo del artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010, y el artículo 197 del Decreto 019 de 2012”⁹.

La parte actora estuvo de acuerdo, pero la demandada hizo un reparo indicando estar en desacuerdo con la fijación del litigio debido a que las normas que se han considerado como vulneradas reglamentan diferentes situaciones de hecho y de derecho, pues algunas se refieren a la obligación de renovar las licencias de conducción y otras a su vigencia en el tiempo.

En consecuencia, el entonces Despacho Sustanciador manifestó que el ejercicio que le correspondía realizar en esa etapa de la diligencia no es de valoración de

⁹ Folio 149 del cuaderno principal.



los artículos que se alegan como desconocidos, sino de concreción de las normas que se dicen violadas en la demanda así como las que eventualmente, como excepciones, hayan sido planteadas en la contestación para construir el marco del litigio, pero no implica decisión sobre los argumentos de fondo.

Por lo tanto, se le volvió a dar traslado a la parte demandada para que se pronunciara sobre la fijación del litigio, ante lo cual manifestó su acuerdo. El agente del Ministerio Público concordó.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. La **parte actora** reiteró los argumentos de defensa expuestos en la demanda, solicitando que la nulidad se extienda además al apartado demandado que corresponde al subtítulo "*Instrucciones para seguir en el proceso de renovación*", contenida en el Concepto MT 20134200312351 del 23 de septiembre de 2013, y no sólo al aparte que fue suspendido provisionalmente cuando se decretó la medida cautelar en auto del 4 de julio de 2014, esto es, el inciso segundo del numeral 2 de la Circular MT 20134200253441 del 10 de septiembre de 2013.

4.2. El **Ministerio de Transporte** alegó de conclusión señalando que la demanda no es clara en cuanto a los cargos que endilga a las circulares demandadas, y que "*la ineptitud de la demanda se evidencia en argumentos difusos que hacen referencia a conceptos y a situaciones jurídicas relacionadas con las licencias de conducción, que eventualmente generan confusión y exigen delimitar con claridad -en caso de entender que la demanda cumple los requisitos sustanciales exigidos por la ley-, cuál es el cargo o cuales son lo cargos específicos que se endilgan a los actos administrativos demandados*"¹⁰.

4.2.1. También consideró necesario precisar que del texto de las circulares quedaba claro que ninguna hace referencia a los costos administrativos y a los costos de los exámenes de aptitud física y mental que se requieren para la expedición de las licencias o para su renovación o para su recategorización o sustitución, y que la demanda tampoco se encontraba referida a ello sino solo a la vigencia de las licencias de uso particular.

¹⁰ Folio 186 ibídem.



En consecuencia, señaló:

“Hechas las anteriores precisiones, consideramos que el asunto jurídico a resolver es si un ciudadano colombiano puede conducir un vehículo de uso particular, portando una licencia de conducción de servicio público vencida, bajo el entendido que las licencias de uso particular son indefinidas.”¹¹

4.2.2. A renglón seguido, se dispuso a exponer el sustento que justifica la necesidad de que sea autorizada la conducción de vehículos a través de la expedición de licencias pues de por medio se encuentra la necesidad de garantizar y propender por la seguridad vial conforme lo ordenan la Ley 105 de 1993 (artículo 2), la ley 336 de 1996 (artículo 2), la Ley 1450 de 2011 y la Ley 1503.

Bajo ese mismo contexto y luego de resaltar la importancia del citado documento hizo un recuento de la regulación de las licencias de conducción, comenzando por el Decreto 1344 de 1970 (artículo 17), la Ley 33 de 1986 (artículo 7), Decreto 1809 de 1990 (artículo 1), la Ley 769 de 2002 (artículos 2 y 18), Ley 1397 de 2010 (artículo 2), y Decreto 019 de 2012 (artículo 195), para concluir que la licencia de conducción es el documento idóneo determinado por el Estado, para probar la aptitud para la conducción de vehículo automotores de transporte terrestre y que sin el debido porte, no se podrá acreditar la idoneidad y por lo mismo, tendrá que renovarse so pena de la imposición de las sanciones correspondientes.

4.2.3. Consideró necesario diferenciar entre categorías y clases de las licencias, entendiendo por las últimas las destinadas para la conducción de automotores de servicio particular o público; y por las primeras, las que en efecto se adopten vía reglamento según lo ordenan los artículos 18 y 20 de la Ley 769 de 2002.

Frente a la reglamentación de las categorías procedió a resumir en un cuadro el histórico de regulación respectivo comenzando por el Decreto 1344 de 1970 (artículo 18), luego el Decreto 1809 de 1990 (artículo 1 numeral 16), el Decreto 2591 de 1990 (artículo 5) y la Resolución 1500 de 2004 (Capítulo II), a efectos de insistir en la necesidad de diferenciar entre clases y categorías, pues desde la

¹¹ Folio 188 del cuaderno principal.



primera de las reglamentaciones¹² fue permitido que la licencia de una categoría superior fuese utilizada por una categoría inferior, sin que ello indicara que tal análisis fuese equiparable a las clases de licencia. En esa misma línea afirmó que:

*“Como se observa es posible que bajo el amparo del Decreto 1809 de 1990, un conductor con licencia para manejar un vehículo de servicio público, estuviera habilitado para manejar un vehículo de uso particular, pero no necesariamente, todos los vehículos de uso particular. Estarían excluidos los camiones rígidos o vehículos articulados de uso particular e incluso los de servicio público”.*¹³

4.2.4. En lo atinente a la vigencia de las licencias de conducción y de cara al argumento de la accionante según el cual las que habilitan a los ciudadanos a conducir vehículos de servicio particular son indefinidas, expuso que desde el primer precepto dictado para regular este tema se han establecido límites claros a dichas autorizaciones, razón que lleva a que se nieguen las pretensiones y a que se aluda a la evolución normativa de tal situación.

Al respecto trajo a colación apartes de los artículos 37 del Decreto 1344 de 1970, 26 de la Ley 23 de 1986, 25 del Decreto 1809 de 1990 y 139 del Decreto 2150 de 1995, en relación con los cuales aseveró que la licencia de uso particular siempre estuvo sujeta a un requisito ineludible, cual es la capacidad o aptitud física y mental para conducir vehículos, siendo idóneo para ese fin el examen médico profesional.

Con la expedición de la Ley 769 de 2002 (artículos 18 y 22), la Ley 1383 de 2010 (artículo 6) y el Decreto 019 de 2012 (artículo 197), señaló, la vigencia de las licencias de conducción estaba sometida a una condición, es decir, a la realización del Examen Nacional de Aptitud y Conocimientos Específicos de Conducción o de un examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y más concretamente, luego de la expedición del último de los decretos, sometida a la edad de su titular, lo cual obedece, explicó, a la obligación que tiene el Estado de garantizar la seguridad de los habitantes.

Vistas así las cosas, concluyó que al momento de expedirse las circulares demandadas la mayoría de las licencias de conducción de uso particular se

¹² Artículo 21 del Decreto 1344 de 1970 y artículo 19 del Decreto 1809 de 1990.

¹³ Folio 198 de este Cuaderno.



encontraban vencidas y para su renovación, estaban sujetas a los exámenes a que se ha aludido.

4.2.5. En lo que hace al formato de las licencias tanto para uso particular como público, adujo que tal debe ser establecido por el Ministerio de Transporte por mandato del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, con la modificación introducida por la Ley 1383 de 2010 y la Ley 1450 de 2011 y por el Decreto 289 de 2009, que denominó tal actuación como un proceso de sustitución.

4.2.6. Estimó que de la lectura del artículo 7 del Decreto 2150 de 1995 y del Decreto 491 de 1996 no se infiere que se haya concedido licencia indefinida para servicio particular cuando se otorga la de servicio público; pero que, no obstante ello, dicho artículo se considera derogado tácitamente por la Ley 769 de 2002, que además de ser una norma posterior, determinó en su artículo 20 que sería el Ministerio quien definiría mediante resolución las categorías de las licencias de conducción y recategorizaciones, lo mismo que las restricciones especiales que deben tomarse en cuenta para la expedición de las licencias según la categoría.

En cumplimiento de ello, aclaró, con la expedición de la Resolución 1500 de 2005, el Ministerio accionado definió en el párrafo 2º del artículo 5º que las conductores que posean licencia de conducción de servicio público, podrán conducir vehículos particulares de similar o menor categoría, cuestión que indicó *“para el momento de la presentación de la demanda de nulidad que nos ocupa y desde el 2006, la autorización expresa y de carácter legal, para manejar vehículos de uso particular licencia de servicio público, no existe en tanto el legislador otorgó al Ministerio de Transporte, la competencia para establecer las categorías de las licencias de conducción y por este conducto, le correspondió al Ministerio establecer los límites y facultades que otorga cada una de las categorías por él establecidas”*¹⁴.

Así las cosas, es como consecuencia de la reglamentación efectuada por ella, señaló, que existe la autorización para manejar carros de servicio particular con licencia de conducción para servicio público y no por efectos de una disposición del Legislador o del Presidente en uso de las facultades extraordinarias.

¹⁴ Folio 206 del cuaderno principal.



Agregó que la mencionada autorización está sujeta a la condición de que se trate de una similar o menor categoría, es decir, a un conductor con licencia de conducción C2, le está permitido conducir camiones rígidos, busetas y buses de uso particular (B2), pero no vehículos articulados de uso particular (B3) ni vehículos articulados de servicio público (C3).

Por ello, reiteró, debe tenerse en cuenta que las circulares demandadas fueron expedidas mientras se adelantaba el proceso administrativo en el que, por una parte, se había efectuado una nueva categorización de las licencias y, por otra, se ajustó el formato sobre el cual se expedían las licencias de conducción, lo que significa que para esa fecha existían licencias de conducción que no se ajustaban a la nueva normatividad o a las nuevas condiciones técnicas de seguridad del documento.

Sobre esta situación, informó que *“las licencias antiguas incluidas aquellas de categoría adecuada a la resolución 1500 de 2005, no contenían en el mismo documento, la indicación de las modalidades para las cuales habían sido expedidas. Esto implica que para ese momento, las licencias de conducción antiguas no es que tuvieran implícita la verificación realizada para conducir vehículos particulares, sino que el solo hecho de haber sido expedida para manejar un vehículo de servicio público, permitían manejar el vehículo particular. Pero se insiste, no significaba que se hubiera requerido una licencia de uso particular y mucho menos, significa o implicaba, que el portador, hubiera cumplido con los requisitos de exámenes médicos en la periodicidad que se había establecido en las normas transcritas en el numeral 2 de estos alegatos”*¹⁵.

Finalmente, señaló que *“mal haría el Ministerio, de interpretar la autorización del párrafo 2 del artículo 5 de la resolución 1500/2005, como que la misma se permitía para conductores con licencias de servicio público vencidas que no implicaban per se, el derecho otorgado en las licencias de uso particular y que por lo mismo, no implicaban que su portador hubiera realizado los exámenes médicos legalmente exigidos”*¹⁶.

¹⁵ Folio 268 del cuaderno principal.

¹⁶ Folio 268 del cuaderno principal.



V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** solicitó acceder a las pretensiones de la demanda por encontrar la vulneración de las normas que se entraran a estudiar y el principio de confianza legítima.

Para ello, comenzó por hacer el recuento normativo sugerido tanto por la parte actora como por la demandada en sus escritos de intervención en esta instancia judicial como en los actos censurados, de lo cual dedujo que antes de la entrada en vigencia del Decreto 019 de 2012, las licencias de conducción para el servicio particular tenían una vigencia indefinida, mientras que las de servicio público tenían una vigencia de tres (3) años, por lo que se imponía el deber de refrendarla cada cierto tiempo, acreditando para ello los requisitos exigidos para demostrar que se mantenían las aptitudes físicas para conducir.

Tal situación, precisó, cambió con el Decreto en cita, ya que las licencias de conducción pasaron a tener una vigencia definida de acuerdo con rangos de edad.

Coincidió con el análisis esgrimido en el proveído que decretó la suspensión provisional cuando afirmó que a pesar de que la licencia de conducción de servicio público se encuentre vencida, su titular está autorizado para conducir vehículos de servicio particular, siempre que esta última se encuentre vigente, pues en el citado evento tendrá lugar la sustitución de la licencia más no la renovación.

De lo dicho, afirmó que las Circulares enjuiciadas parten de una errada consideración según la cual las licencias de conducción que se encuentran vencidas para conducir vehículos de servicio público también lo están para realizar esa actividad con los de servicio particular, desconociendo así que dichos documentos *"confirieron derechos y obligaciones de disímil naturaleza a distintos sujetos de derecho, según la naturaleza jurídica de las diversas modalidades de transporte que desarrollen en sus distintas actividades"*¹⁷.

¹⁷ Folio 182 vuelto del cuaderno principal.



Situación que, concluyó, llevaba a que las licencias de conducción para vehículos particulares, al tener una vigencia indefinida en el tiempo, debieran ser sustituidas más no renovadas, como equivocadamente se indicó en los actos demandados.

Ello, señaló, por cuanto la renovación solo era viable en los casos en que se pretendiera obtener una autorización para conducir vehículos de servicio público cuando los documentos que habilitaban tal actividad, hubieran expirado.

Así lo expuso textualmente:

2.- Se advierte que, en las licencias anteriormente expedidas de las categorías 4, 5 y 6, había una doble condición: i) de una parte, la fecha de vencimiento consignada en las categorías 4, 5 y 6 era sólo eficaz y vinculante para los conductores de servicio público; ii) de otra parte, esa misma fecha resultaba inane y no vinculante para los poseedores de ese mismo tipo de licencia que condujeran únicamente en la modalidad de servicio particular, ya que contaban con una vigencia indefinida; en conclusión, existía un mismo tipo de licencia susceptible de vencimiento para los transportadores públicos y vigente para los conductores particulares.

(...)

Por tal virtud, se insiste que le asiste (Sic) plena razón al Consejo de Estado al decretar la suspensión provisional del inciso segundo del numeral 2 de l Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013 en el auto del 4 de julio de 2014, cuando afirma que, en estos casos pese a que la licencia de conducción de servicio público se encontrare vencida, su titular estaba autorizado para conducir vehículos de servicio particular, siempre que esta última se encontrare vigente.

3.- Las licencias de conducción para vehículos particulares tenía una vigencia indefinida en el tiempo, por ello no necesitaba renovarse sino sustituirse. El Ministerio de Transporte no podía impartir la orden dirigida a renovar las licencias de conducción de categorías antiguas 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3, para conductores que estén conduciendo vehículos de servicio particular, pues se reitera, estas licencias se encontraban vigentes.

4.- Por lo anterior, el Ministerio de Transporte hizo mal en exigir cobros por concepto de tarifas al exigir la renovación de las referidas licencias de conducción, cuando en realidad operaba el fenómeno de la sustitución. Así las cosas, le correspondía al Estado entrar a asumir los costos de la sustitución, como en efecto lo ordena la norma; nótese que, el fin mismo de la sustitución es adecuar las licencias de conducción vigentes a los nuevos lineamientos técnicos exigidos por el Gobierno Nacional.

5.- La renovación sólo era viable para las mismas licencias de conducción que amparaban vehículos de transporte público y se encontraban vencidas; en estos casos las autoridades de tránsito sí podían exigir la cancelación de las tarifas correspondientes, pues contrario a lo que sucede con el proceso de sustitución la carga se traslada a los usuarios y son ellos quienes deben



asumir los costos de que su licencia se haya vencido o expirado por el transcurso de tiempo.

6.- Para esta delegada es un hecho innegable que los actos acusados implican un claro desconocimiento de los derechos adquiridos y la confianza legítima como manifestación del principio de buena fe.”¹⁸

En consecuencia, encontró que con las circulares demandadas se desconocieron los derechos adquiridos y la confianza legítima, como expresión del principio de buena fe, de los administrados.

VI. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y con lo previsto en 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo ordenado en el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

7.2. Cuestiones previas

7.2.1. Por medio de auto calendarado el 4 de julio de 2014, el entonces Despacho Sustanciador suspendió provisionalmente el numeral 2 de la Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013 acusada, habida cuenta de los siguientes argumentos:

“En efecto el artículo 7º del Decreto 491 de 1996 autoriza al titular de Licencias de categorías 4, 5 y 6¹⁹, es decir, a quienes conduzcan vehículos de servicio

¹⁸ Folios 182 vuelto y 183 ibídem.



público a conducir vehículos de servicio particular, habilitación ésta que se reitera en el parágrafo 2° del artículo 5° de la Resolución No. 1500 de 2005 proferida por el Ministerio de Transporte.

En tal orden, pese a que la Licencia de Conducción de Servicio Público se encuentre vencida, su titular está autorizado para conducir vehículos de servicio particular siempre que ésta se encuentre vigente. En estos casos no habrá lugar a renovar o refrendar la Licencia de Conducción, pero sí a la Sustitución de la misma cuando no se encuentre con las especificaciones técnicas que ha aprobado por el Gobierno Nacional, trámite este que según lo ordena el artículo 4° de la Ley 1383 de 2010 modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, debe ser gratuito.

Tan cierto es lo anterior que al respaldo de las nuevas Licencias de Conducción vienen referenciadas las categorías autorizadas, fijando para cada una de ellas la vigencia y el servicio al cual se encuentran adscritas, con el fin de facilitar a la autoridad de tránsito que determine si quien la porta está autorizado para conducir vehículo de servicio público o particular. A modo de ejemplo podemos observar lo siguiente:

CATEGORÍAS AUTORIZADAS			
CATEGORÍA	CLASE DE VEHÍCULO	VIGENCIA	SERVICIO
B1	AUTOMÓVIL, MOTOCARRO, CUATRIMOTO, CAMPERO, CAMIONETA Y MICROBÚS	28/03/2024	PARTICULAR
C1	AUTOMÓVIL, MOTOCARRO, CAMPERO, CAMIONETA Y MICROBÚS	28/03/2017	PÚBLICO

En este caso, quien porte esta Licencia estará autorizado para conducir servicio público hasta el 28 de marzo de 2017, pero su vencimiento no impide que su titular conduzca servicio particular siempre que desarrolle ésta última actividad hasta el 28 de marzo de 2024."

7.2.2. Por medio de auto calendado el 7 de marzo de 2019, visto a folio 225, el Despacho Sustanciador aceptó el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés, por encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 12 del artículo 141 del Código General del Proceso, en cuanto que rindió concepto de fondo en el presente asunto en su calidad de Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa. En consecuencia, fue separado del conocimiento y decisión de este proceso.

¹⁹ **Artículo 5°.** *Categorías de las Licencias de Conducción de vehículos automotores de servicio público.* Las Licencias de Conducción de los vehículos de servicio público tendrán las siguientes categorías, dentro de una nomenclatura única:

C1 Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.

C2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

C3 Para la conducción de vehículos articulados.

Parágrafo 1°. Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la Licencia de Conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior.

Parágrafo 2°. Los conductores que posean Licencia de Conducción para vehículos de servicio público, podrán conducir vehículos particulares de similar o menor categoría.



7.2.3. Debe la Sala referirse a la excepción de inepta demanda invocada en el texto de los alegatos de conclusión del demandado y que se transcribió literalmente en el respectivo acápite según la cual aquél escrito le resulta difuso y falta de claridad, observándole a dicha cartera que el momento procesal para poner en consideración las excepciones previas o de mérito que se adviertan en el libelo introductorio es en la contestación de la demanda o en la de su reforma, conforme lo prevé el numeral 3 del artículo 175 del CPACA., en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 2 *ibídem*²⁰, pues de otra manera se pondría en riesgo el derecho al debido proceso y la consiguiente trasgresión de normas procesales que, como bien lo prevé el artículo 13 del Código General del Proceso (en adelante CGP)²¹, son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento.

Bajo tales premisas, dado que el reparo mencionado resulta ser extemporáneo, no habrá pronunciamiento en torno a dicha excepción y se pasará a analizar el fondo del asunto, cuestión que es procedente teniendo en cuenta la siguiente formulación.

7.3. Planteamiento

Visto el alcance de las intervenciones de las partes, la Sala observa que ellas discrepan en el alcance de las disposiciones que se impugnan, pues mientras la parte actora afirma que allí se impone el deber de renovar todas las licencias de conducción de servicio particular y que se está aprovechando el procedimiento de

²⁰ **Artículo 175. Contestación de la demanda.** Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:

(...)

3. Las excepciones.

(...)

Parágrafo 2º. Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días.

(...)"

²¹ **Artículo 13. Observancia de normas procesales.** Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley. Las estipulaciones de las partes que establezcan el agotamiento de requisitos de procedibilidad para acceder a cualquier operador de justicia no son de obligatoria observancia. El acceso a la justicia sin haberse agotado dichos requisitos convencionales, no constituirá incumplimiento del negocio jurídico en donde ellas se hubiesen establecido, ni impedirá al operador de justicia tramitar la correspondiente demanda.

Las estipulaciones de las partes que contradigan lo dispuesto en este artículo se tendrán por no escritas".



sustitución para exigir renovaciones innecesarias, la cartera accionada indica que, dado que para el momento en que fueron expedidas debían adelantarse procesos de modificación del formato de licencias de conducción según lo ordenado en el párrafo del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, era tal procedimiento al que se referían los actos acusados y no a que los portadores de una licencia vigente debieran cambiarla ni a los costos que aparejaba los exámenes de aptitud física y mental requeridos para la expedición, renovación, recategorización o sustitución de licencias de conducción, y que adicionalmente no era procedente adelantar trámites de sustitución sin que la licencia se encontrara vigente.

También difieren en el contenido de las normas que se invocan como desconocidas, como quiera que para la parte demandante el artículo 7 del Decreto 491 de 1996, el párrafo 2 del artículo 5 de la Resolución No. 1500 de 2005, el artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, el numeral 22 del artículo 1 del Decreto 1809 de 1990, el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 y el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012, permiten que las licencias de conducción para servicio particular continúen vigentes aun cuando las de servicio público venzan, pues las primeras son indefinidas; en tanto que para el Ministerio de Transporte ninguna de ellas tiene esa connotación dado que en todo caso, desde las primeras normativas que se expidieron para ese efecto, la vigencia se supeditaba a la existencia de las condiciones médicas que se dieron en el momento de su otorgamiento. En consecuencia, tampoco presentan acuerdo en que las decisiones censuradas vulneran los preceptos enlistados anteriormente.

También disienten en los efectos de la aplicación de la ley en el tiempo pues para la demandante debe entenderse que sólo a partir de la vigencia del Decreto Ley 019 de 2012 (10 de enero de 2012) debe ser exigida la renovación de licencias de conducción de servicio público que se hayan vencido; mientras que para el Ministerio la vigencia de las licencias, cualquiera de ellas, siempre ha sido supeditada a la conservación de las condiciones físicas y mentales bajo las cuales se otorgó, es decir, nunca se han reputado indefinidas.

Finalmente, presentan contradicción en la determinación de los eventos en los cuales se requiere sustitución de las licencias de conducción de servicio público o



de servicio particular y si ese proceso ha sido utilizado para exigir renovaciones de dichos documentos.

Ahora bien, aun cuando la actora propone la vulneración del derecho a la igualdad y al principio de buena fe y confianza legítima pero la demandada no se refirió a ninguno de esos dos cargos, tendrá la Sala que efectuar el discernimiento correspondiente.

Bajo tal perspectiva, la Sala abordará el análisis de cada uno de las mencionadas formulaciones atendiendo igualmente el orden propuesto por la demandante.

7.4. Alcance de las Circulares impugnadas

Lo primero que ocupará la atención de la Sala, dada la anotada divergencia que presentan las posiciones de los dos extremos litigiosos en el asunto de la referencia, es la necesidad de precisar si es cierto que las Circulares proferidas por el Ministerio de Transporte que se impugnan imponen a las Oficinas de Tránsito el deber de poner en marcha jornadas pedagógicas dirigidas a que la comunidad se informe de la obligación de renovar las licencias de conducción de servicio particular para quienes porten licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) que se hayan vencido.

También tendrá que resolverse si es cierto que el Ministerio propicia que los organismos de tránsito empleen la figura de la renovación para evadir el cambio o sustitución a que se tiene derecho de manera gratuita, teniendo en cuenta para ese efecto la totalidad de las disposiciones demandadas (Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013, Circular MT 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013 y el Anexo 2 comunicación 20134200342351), dada la evidente relación que existe entre ellas.

Para dilucidar tal aspecto, es pertinente transcribir los apartes demandados de cada una de las Circulares impugnadas:



7.4.1. Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013

"Bogotá, 10-07-2013

Señores
ORGANISMOS DE TRÁNSITO

Asunto: Implementación nuevo formato de licencias de conducción. Como es de su conocimiento el Ministerio de Transporte mediante circular 20134200224451 del 18 de junio de 2013 le comunicó a los organismos de tránsito del país la necesidad de adelantar todas las acciones requeridas para la adecuada implementación del nuevo formato de licencia de conducción, adoptado mediante la Resolución 623 del 07 de marzo de 2013 y el cual se empezará a utilizar a partir del 15 de julio de 2013.

1. *El proceso de renovación de la licencia de conducción está asociado a la expiración de la vigencia de la misma. Por tanto, quienes realmente deben renovar las licencias de conducción son las personas que porten licencias de categoría antigua 04, 05 y 06 y, C1, C2 Y C3 de servicio público, que estén vencidas.*

2. *Entendiendo que existe confusión con la renovación de las licencias de conducción de vehículos de servicio público, cuando son utilizadas para conducir vehículos de servicio particular y que hecha la claridad del caso por parte del Ministerio, se ha generado un reacción masiva en los ciudadanos y organismos de tránsito, para cumplir con la renovación, es pertinente señalar que el proceso de renovación de las licencias de conducción que se encuentren vencidas debe realizarse en forma gradual, de tal forma que no se ocasionen traumatismos. Por tal razón, cada organismo de tránsito debe definir un plan de trabajo que facilite a todas las personas solicitar la renovación, haciéndolo conocer de la ciudadanía, por los diferentes medios de comunicación.*

En tal sentido, el Ministerio de Transporte convoca a todos los organismos de tránsito y las autoridades de control para que dentro de los tres (03) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia del nuevo formato de la licencia, es decir hasta el 15 de octubre de 2013, adelanten la socialización del caso y realicen operativos pedagógicos a los ciudadanos que porten licencias de conducción de categorías antiguas 04, 05 y 06 o C1, C2, y C3 vencidas y que estén conduciendo vehículos de servicio particular, notificándoles que requieren la renovación.

(...)

Agradezco su atención y colaboración.

(FDO)
AYDA LUCY OSPINA ARIAS
Directora de Transporte y Tránsito". (Las subrayas corresponden a los apartes acusados)

De la lectura de dicho acto se desprende que el Ministerio de Transporte en efecto ordena a los organismos de tránsito adelantar procesos de socialización y operativos pedagógicos orientados a informar que quienes porten licencias de



categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3 vencidas y que conduzcan vehículos particulares, deberán renovarlas.

7.4.2. Circular MT 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013

"Bogotá 23-09-2013

Señores
GOBERNADORES, ALCALDES MUNICIPALES, ORGANISMOS DE
TRÁNSITO.

Asunto: Renovación de licencias de conducción

Respetados Mandatarios y Representantes de los Organismos de Tránsito:

(...)

Instrucciones para seguir en el proceso de renovación

El Ministerio de Transporte mantendrá las acciones hasta ahora implementados y adoptará aquellos que jurídicamente sean procedentes, para facilitar el proceso de renovación de licencias de los colombianos.

Con fundamento en las consideraciones expuestas es necesario invitar a los señores Gobernadores, Alcaldes y Representantes de los Organismos de Tránsito, para que aumenten esfuerzos en relación con la divulgación a los ciudadanos, del deber de mantener su licencia de conducción vigente.

Solicito en primer lugar realizar un análisis detallado del proceso de renovación, porcentaje de cumplimiento, uso de la capacidad instalada, afluencia de ciudadanos, etc. y entregar al Ministerio y a la Superintendencia de Puertos y Transporte copia del informe, y en segundo lugar a partir de dicho análisis y los cifras adjuntas determinar una nueva fecha para continuar con las campañas informativas y Pedagógicas. La fecha propuesta por el Ministerio de Transporte es el 31 de enero de 2014.

Así mismo, los invito para que en cada municipio y departamento se hagan campañas de divulgación para aclarar que el proceso de sustitución de licencias vigentes - activos, se iniciará una vez sea expedida la reglamentación para el Ministerio de Transporte, para tal efecto.

Finalmente anexo análisis jurídico sobre la normatividad que soporta el deber legal de renovación de las licencias de conducción, para su conocimiento y como insumo para respuestas y claridades a los ciudadanos.

Cordialmente

AYDA LUCY OSPINA ARIAS
Directora de Transporte y Tránsito". (Las subrayas corresponden a los apartes acusados)

De lo expuesto lo que se puede extraer es que el Ministerio en esta Circular dirigida a los Gobernadores, Alcaldes y Organismos de Tránsito busca enfatizar en



el esfuerzo que se requiere para que los ciudadanos porten licencias de conducción vigentes, para lo cual fija algunos criterios y fechas de entrega de información. Igualmente, precisa que el proceso de sustitución se llevará a cabo una vez sea expedida la reglamentación respectiva.

7.4.3. Anexo 2 comunicación 20134200342351

“ANEXO 2 COMUNICACIÓN 20134200342351

Renovación de licencias de conducción.

A continuación se realiza un análisis de las normas que gobiernan la materia, con el objeto de sustentar las razones que sustentan la obligación de mantener la licencia de conducción vigente y por tanto el deber de realizar la renovación.

El proceso de renovación de una licencia de conducción reglamentado por los artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002, es solicitado por el ciudadano a quien se le venció el término para el cual le fue otorgada la licencia de conducción y ha tenido las siguientes modificaciones:

(Cuadros comparativos)

Respecto del proceso de sustitución contenido en el artículo 17 de la ley 769 de 2002, es necesario destacar también su evolución:

(Cuadro comparativo)

De lo anterior podemos concluir que:

1. Las licencias de servicio público siempre han estado sujetas a vencimiento.

Su titular siempre ha tenido la obligación de mantenerla vigente. El artículo 2 de la Ley 769 de 2002, define a la 'Licencia de conducción', como el 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, los demás artículos del mismo Código, fijan las reglas de las licencias de conducción, los requisitos y la forma como se obtiene, se recategoriza o se pierde, una de éstas reglas es precisamente la obligación de mantenerla vigente.

Por lo expuesto, el proceso de renovación no puede detenerse pues es un deber del Conductor mantener vigente su licencia conforme a las reglas fijadas en la Ley, además el incumplimiento le acarrea la sanción de 8 salarios mínimos legales diarios vigentes, contemplada en el artículo 131 del mismo Código Nacional de Tránsito.

2. 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.

El Decreto Ley 019 de 2012, definió la vigencia de la licencia de conducción en diez años, para las licencias de conducción de conductores de vehículos particulares menores de sesenta (60) años de edad, cinco años para personas



entre sesenta (60) y ochenta (80) años y de un años para mayores de ochenta (80) años de edad.

Por lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto por la última norma en comento, las licencias de conducción para vehículo particular que anteriormente tenían vigencia indefinida, pasaron a tener vigencia indefinida, de acuerdo con la edad de su titular.

Vale destacar que lo expuesto por esta Cartera Ministerial en el mes de Marzo de 2013, es que se iniciaría con la producción de la licencia en un formato distinto que cumple con lo señalado en el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, no que quienes portan una licencia vigente deben cambiarla.

3. La sustitución de licencias de conducción solo será procedente para las licencias vigentes:

El concepto de la sustitución fue un término incluido por la Ley 1383 de 2010, que fijó la condición de la existencia de un titular de una licencia de Conducción, que no sea deudor de multas por infracciones a las normas de tránsito.

En consecuencia siendo un requisito indispensable ser titular de una licencia de Conducción, y retomando las reglas establecidas en el mismo Código Nacional de Tránsito, debe existir una licencia de conducción precedente que pueda ser sustituida, es decir vigente, pues 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 por la ley.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, que fue adicionado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010 y posteriormente modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, previo al establecimiento de un cronograma para la sustitución debe expedirse la reglamentación del proceso, por lo tanto quienes tengan licencias de conducción vigentes no tienen ningún inconveniente en conducir con su licencia impresa en el formato anterior”.

En relación con este último aparte de la segunda circular demandada, se advierte que la misma, luego de citar en un cuadro comparativo la evolución normativa relacionada con la vigencia de las licencias de conducción (artículo 22 de la Ley 769 de 2002) y la renovación de dicho documento (artículo 23 ibidem), concluyó que las licencias de servicio público siempre han estado sujetas a vencimiento, en tanto que las particulares pasaron a tener una vigencia definida según la edad de su titular, luego de la entrada en vigencia del Decreto Ley 019 de 2012. También hizo referencia a que la sustitución de las licencias sólo operaría respecto de las que estuviesen vigentes.

7.4.4. Con todo, la Sala encuentra que el subtítulo “*Instrucciones para seguir en el proceso de renovación*” contenido en la Circular MT 20134200342351 del 23 de



septiembre de 2013, y que fue objeto de reproche, no tiene el alcance que indica la actora en su libelo ni en sus alegaciones de conclusión, como quiera que no alude en parte alguna a que quienes porten licencias de categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3 vencidas y que conduzcan vehículos particulares deban renovarlas.

Lo propio se predica de los numerales 1 y 2 del Anexo 2 comunicación 20134200342351 del 23 de septiembre de 2013, dado que allí, lo que el Ministerio expuso fue la conclusión del análisis efectuado a partir de las modificaciones que el Legislador introdujo a los artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002, a través de las Leyes 1383 de 2010 y Decreto Ley 019 de 2012, sin que para el efecto haya definido la necesidad de renovar las licencias de conducción de servicio particular en la forma relatada por la parte accionante.

De otra parte, y en lo que hace al numeral 3 del citado Anexo, sí se advierte que impone una condición para la sustitución de las licencias en la manera como lo alega la parte actora; e igualmente se observa que es cierto que el numeral 2 de la Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013, impone a quienes porten licencias de categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3 vencidas y que conduzcan vehículos particulares el deber de renovarlas.

Siendo ello así, el análisis de legalidad que se propone deberá circunscribirse sólo en relación con lo dispuesto en el numeral segundo de la Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013 y el numeral 3 del Anexo 2 comunicación 20134200342351.

7.5. Análisis de la normatividad que se dice trasgredida

Como quedó expuesto en el planteamiento hecho al comenzar el análisis del caso, la parte accionante sugiere que las normas vigentes al momento de expedición de los actos censurados, es decir, hasta el 23 de septiembre de 2013, permitían que las licencias de servicio particular fuesen indefinidas y que sólo hasta la expedición del Decreto 019 de 2012 (10 de enero), se limitó su vigencia de acuerdo a unos rangos de edades del titular.



En tal escenario, procede la Sala a definir si es cierto que antes del 10 de enero de 2012 quien fuese titular de una licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) vigente, se encontraba autorizado para conducir de manera indefinida servicio particular; y de encontrar acertada tal formulación, entonces deberá resolver si trasgrede lo dispuesto en los artículos 7 del Decreto 491 de 1996, en el párrafo 2 del artículo 5 de la Resolución 1500 de 2005, en el artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, en el artículo 1 del numeral del Decreto 1809 de 1990. En el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, en el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 y en el artículo 197 del Decreto 019 de 2012.

El primer cuestionamiento se esclarece acudiendo a la normativa que regula ese tipo de situaciones, razón que lleva a la Sala a efectuar un estudio histórico-normativo de ese punto, así:

7.5.1. El Decreto Ley 1344 de 1970²², se refirió a las licencias de conducción definiendo su concepto (artículo 17), sus clases, entre las cuales consideró como criterio de distinción el tipo de vehículo (artículo 19), los requerimientos para obtenerla (artículo 20), los requisitos del examen de aptitud física (artículo 21) y el trámite que se debe agotar ante la autoridad correspondiente (artículo 37); veamos:

“Artículo 17. La licencia de conducción es un documento público y será expedido por la competente autoridad de tránsito, con validez en todo el territorio nacional y carácter personal e intransferible.”

(...)

“Artículo 19. Las licencias de conducción serán de las siguientes clases:

1ª Para conducir bicicletas y vehículos similares.

2ª Para conducir vehículos de tracción animal.

3ª Para conducir motocicletas.

4ª Para conducir vehículos agrícolas e industriales.

5ª Para conducir vehículos particulares con capacidad hasta de diez personas o dos toneladas

6ª Para conducir camiones con capacidad hasta de cinco toneladas.

²² “Por el cual se expide el Código Nacional de Transporte Terrestre”.



7ª Para conducir camiones con capacidad de más de cinco toneladas y vehículos de servicio público hasta de diez pasajeros.

8ª Para conducir buses con capacidad hasta de veinte pasajeros.

9ª Para conducir buses con capacidad mayor de veinte pasajeros.

10ª Para conducir un conjunto de vehículos o tractocamiones.

“Artículo 20. Para obtener licencia de conducción, se requiere:

1. Tener la edad exigida.
2. Saber leer y escribir.
3. Presentar certificado de policía judicial.
4. Demostrar aptitud física para conducir, mediante examen médico practicado por la autoridad de tránsito.
5. Demostrar aptitud para conducir el vehículo respectivo.
6. Demostrar conocimiento de las normas vigentes de tránsito.

El menor de edad requerirá, además, permiso autenticado de quien ejerza sobre él la patria potestad o tenga su representación, y constituir caución durante su minoridad.

Del certificado judicial están exentos los ministros del culto, los miembros de las fuerzas militares y de policía y los agentes diplomáticos y consulares, debidamente acreditados”.

“Artículo 21. El examen de aptitud física debe comprender:

I Medicina general:

- a). Sistema óseo muscular, movimientos articulares, tonicidad muscular: normales;
- b). Sistema nervioso: siquismo, sensibilidad, equilibrio, coordinación y reflejos osteotendinosos: normales;
- c). Clasificación sanguínea;
- d). Negatividad de reacciones serológicas;
- e). Abreugrafía de tórax : satisfactoria.

II Sistema auditivo:

Pruebas de agudeza auditiva: normales (Diapasones).

La pérdida de agudeza auditiva bilateral, mayor del 68 % impide el manejo de vehículos automotores.

III Sistema visual:



- a). Agudeza visual con o sin lentes, no menor del de 20/40 en un ojo y 20/100 en el otro ojo;
- b). Cuando un ojo tenga una agudeza visual menor de 20/100, el otro debe tener 20/20;
- c). Si un ojo ha sido enucleado, el otro ojo debe tener agudeza visual de 20/20 y la persona sólo podrá conducir un año después de la enucleación;
- d). Un campo visual no menor del 50% en todos los meridianos, desde el punto de fijación en ambos ojos;
- e). Ausencia de ceguera nocturna;
- f). Presencia de visión binocular sencilla (simultánea) ;
- g). Habilidad para distinguir los colores rojo, verde y amarillo;
- h). Movimientos oculares normales en un ojo;
- i). Si sólo existe un ojo, o uno de los ojos tiene una agudeza visual menor de 20/100, el campo visual del ojo útil deberá ser normal".

(...)

“Artículo 33. Para expedir la licencia de conducción, se seguirá el siguiente trámite:

1º Recibida la documentación se practicarán los exámenes pertinentes.

2º Aprobados los exámenes. Dentro de los diez días siguientes, la autoridad que conozca de la solicitud expedirá permiso provisional de conducción, con vigencia máxima de sesenta días, y enviará a las oficinas centrales los resultados de aquellos junto con informe sobre la edad y pasado judicial del solicitante, y si éste fuere un menor, con el permiso y la garantía correspondientes.

3º Las autoridades centrales de tránsito expedirán e inscribirán la licencia en el término de treinta días contados a partir del recibo de los datos y documentos, y la remitirán a la oficina de origen para su entrega al interesado, previa devolución del permiso provisional, que será cancelado inmediatamente”.

(...)

“Artículo 37. La licencia de conducción tiene vigencia de dos años, puede ser revalidada indefinidamente, y caducará si no fuere revalidada antes de su expiración.

Para revalidarla, el interesado debe presentar solicitud a las autoridades de tránsito, que ordenarán practicar el examen médico prescrito en el artículo 20; y si su resultado fuere satisfactorio, refrendarán la licencia, por dos años, previa autorización de las oficinas centrales.

La revalidación de la licencia puede tramitarse ante una dependencia de tránsito, distinta de aquella que lo expidió”. (Subrayas de la Sala).



De la última disposición se advierte que para el periodo comprendido entre el 4 de agosto de 1970 (fecha de expedición del Decreto Ley 1344) y el 3 de febrero de 1986 (fecha de expedición de la Ley 33 que modificó el citado Decreto Ley), las licencias de conducción tenían vigencia definida, esto es, de dos (2) años, que vencido los cuales eran susceptibles de refrendación ante las autoridades correspondientes quienes deberían ordenar la práctica del examen médico de aptitud física, y sólo cuando los resultados fueran satisfactorios se obtendría la refrendación.

7.5.2. Posteriormente, la Ley 33 de 1986 modificó el anterior Código en lo atinente a las clases de licencias de conducción (artículo 9), los requisitos para su obtención (artículo 10) y el trámite que debía agotarse para tal fin (artículo 22); veamos:

“Artículo 9º. El artículo 19 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 19. Las licencias de conducción serán de las siguientes clases:

1. *Para conducir vehículos de tracción animal.*
2. *Para conducir motocicletas con motor hasta de 150 centímetros cúbicos.*
3. *Para conducir motocicletas con motor de más de 150 centímetros cúbicos.*
4. *Para conducir vehículos agrícolas e industriales en vías públicas.*
5. *Para conducir automóviles, camperos y camionetas.*
6. *Para conducir camiones con capacidad hasta de ocho toneladas.*
7. *Para conducir camiones rígidos con capacidad mayor de ocho toneladas.*
8. *Para conducir un conjunto de vehículos o tractocamiones.*
9. *Para conducir automóviles de servicio público.*
10. *Para conducir vehículos con capacidad mayor de 10 pasajeros”.*

“Artículo 10. El artículo 20 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 20. Para obtener la licencia de conducción se requiere:

1. *Tener la edad exigida.*
2. *Saber leer y escribir.*



3. *Demostrar aptitud física y mental para conducir, comprobada mediante exámenes médicos y psicotécnicos practicados por orden de la autoridad de tránsito.*

4. *Demostrar aptitud para conducir el vehículo respectivo.*

5. *Demostrar conocimientos de las normas vigentes de tránsito y de seguridad vial, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*

6. *Demostrar conocimientos de primeros auxilios.*

Parágrafo 1°. *El menor de dieciocho (18) años requerirá además, permiso autenticado de quien ejerza la patria potestad o tenga su representación legal y constituir una caución bancaria, hipotecaria, prendaria o de seguros por cuantía equivalente a quinientos (500) salarios mínimos para garantizar la indemnización de los daños que pueda ocasionar cuando solicite licencia en categoría tercera (3a.), cuarta (4a.) y sexta (6a.).*

Parágrafo 2°. *El Gobierno reglamentará lo relacionado con el examen médico para conducir, y el adiestramiento en primeros auxilios”.*

(...)

“Artículo 22. *El artículo 33 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:*

Artículo 33. Para expedir la licencia de conducción se seguirá el siguiente trámite:

1. *Recibida la documentación se practicarán los exámenes pertinentes, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.*

2. *Aprobados los exámenes, la autoridad de tránsito que conozca de la solicitud enviará dentro de los tres (3) días siguientes a las oficinas del INTRA correspondiente, los resultados de aquéllos y los datos que se determinen en reglamento posterior.*

3. *El Instituto Nacional del Transporte a través de sus oficinas regionales hará la inscripción y procesamiento y remitirá la licencia a la Oficina de Tránsito de origen, dentro de los quince (15) días siguientes. Aprobados los exámenes y presentada la solicitud de licencia de conducción, el comprobante de la solicitud hará las veces de la licencia, si ésta no se entrega dentro de los veinte (20) días siguientes a la solicitud”.*

Adicionalmente, por primera vez se incluyó la posibilidad de que una persona portadora de una licencia condujera vehículos de inferior clase:

“Artículo 20. *El artículo 31 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:*

Artículo 31. La licencia de conducción de una clase determinada permitirá a su titular la conducción de vehículos para los cuales se requiere una (1) licencia de clase inferior. Exceptúanse de lo dispuesto en el inciso anterior la conducción de motocicletas con motor de más de



150 cm³ y de tractocamiones para lo cual será indispensable ser titular de la licencia correspondiente de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 28 de este Código”.

A su turno, el artículo 26 amplió la vigencia de las licencias de conducción de dos (2) a cuatro (4) años, y la revalidación, además de someterlas al examen médico, la condicionó a la existencia de un paz y salvo por concepto de multas. Igualmente, contempló un régimen de transición a efectos de que las licencias concedidas con anterioridad a su expedición continuaran vigentes hasta el momento de su expiración. Así lo estableció dicha disposición:

“Artículo 26. *El artículo 37 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:*

Artículo 37. La licencia de conducción tendrá una vigencia de cuatro (4) años y podrá ser revalidada por un término igual, previa solicitud a la autoridad de tránsito y práctica al interesado de los exámenes médicos que demuestren su aptitud física y mental para conducir, acreditando estar a paz y salvo por concepto de multas. Las licencias de conducción expedidas antes de la vigencia de la presente Ley se refrendarán de acuerdo a las siguientes equivalencias de categorías así: Quinta (5ª.) anterior, corresponde a sexta (6ª.) categoría establecida en el presente Código. Sexta (6ª.) anterior corresponde a séptima (7ª.) categoría establecida en el presente Código. Octava (8ª.) anterior corresponde a décima (10ª.) categoría establecida en el presente Código. Novena (9ª.) anterior corresponde a décima primera (11ª.) categoría establecida en el presente Código. Décima (10ª.) anterior corresponde a novena (9ª.) categoría establecida en el presente Código.

Parágrafo. *En cualquier momento, se podrá solicitar una nueva categoría siempre y cuando se cumplan los requisitos que para ello se exijan. Las licencias de conducción expedidas con anterioridad a la presente Ley continuarán vigentes hasta la fecha de su vencimiento”.*

7.5.3. El 6 de agosto de 1990 se emitió el Decreto Ley 1809, con el fin de introducir reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre, variando el concepto de licencia de tránsito en el sentido de imponer la prohibición de conducir un vehículo en el territorio nacional sin llevar consigo dicho documento. Dicha norma incorporó además la noción de categorías en cambio de la de clases de licencias. Los artículos 15 y 16 ibídem previeron que:

“15ª *El artículo 17 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:*

Artículo 17. *Ninguna persona podrá conducir un vehículo en el territorio nacional sin llevar consigo la licencia de conducción correspondiente, o carné especial, según el caso.*



Parágrafo. Los aprendices que conduzcan vehículos automotores de enseñanza acompañados por un instructor autorizado, están eximidos de portar licencia de conducción”.

“16ª El artículo 18 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 18. Las licencias de conducción serán de las siguientes categorías:

Primera categoría. Para conducir motocicletas con motor hasta de cien (100) centímetros cúbicos.

Segunda categoría. Para conducir motocicletas, motociclos y mototriciclos con motor de más de cien (100) centímetros cúbicos.

Tercera categoría. Para conducir motocarros, automóviles, camperos, camionetas y microbuses de servicio particular’

Cuarta categoría. Para conducir motocarros, automóviles, camperos, camionetas y microbuses de servicio público.

Quinta categoría. Para conducir camiones rígidos, busetas y buses.

Sexta categorías. Para conducir vehículos articulados.

Parágrafo 1o. Las autoridades de tránsito locales expedirán un carné especial para la conducción de vehículos no automotores.

Parágrafo 2o. Cuando los vehículos agrícolas e industriales transiten por las vías públicas, su conductor deberá portar licencia de conducción como mínimo de tercera (3ª) categoría”.

Entre otras novedades, también se reformaron los presupuestos para acceder a la licencia de conducción y se determinaron las edades de acuerdo a la categoría, a saber:

“17ª El artículo 19 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 19. Para obtener la licencia de conducción por primera vez o recategorización se requiere:

1. Tener la edad exigida de acuerdo con la categoría.
2. Saber leer y escribir.
3. Certificado de capacitación expedido por una escuela de enseñanza automovilística legalmente autorizada.
4. Demostrar aptitud física y mental para conducir, comprobada mediante examen médico y sicotécnico practicado por médicos debidamente registrados ante la autoridad de tránsito competente para estos efectos, de conformidad con la reglamentación que expida el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.



5. Demostrar ante la autoridad de tránsito competente aptitud para conducir el vehículo respectivo, mediante examen práctico.

6. Demostrar mediante examen ante la autoridad de tránsito competente conocimiento de las normas vigentes de tránsito y de seguridad vial, de primeros auxilios médicos, prevención y extinción de incendios, conocimientos básicos sobre mecánica automotriz y de los demás que determine el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito de acuerdo a los programas que éste establezca para cada categoría de licencia de conducción”.

“18ª El artículo 20 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 20. Las edades mínimas exigidas para la obtención de la licencia de conducción, según las categorías, serán las siguientes:

Para primera categoría:	14 años
Para segunda categoría:	16 años
Para tercera categoría:	16 años
Para cuarta categoría:	18 años
Para quinta categoría:	20 años
Para sexta categoría:	22 años

Parágrafo. Para obtener la licencia de conducción en las categorías 1ª, 2ª y 3ª, el menor de edad requerirá permiso autenticado por quien ejerza la patria potestad o tenga su representación legal en el que conste la responsabilidad solidaria. Además deberá prestar una caución bancaria, hipotecaria, prendaria o de seguros, por cuantía equivalente a quinientos (500) salarios mínimos diarios legales para garantizar la indemnización de los daños que pueda ocasionar, con una vigencia no inferior a la que le faltare para cumplir la mayoría de edad”.

El artículo 19 reiteró la opción que obtendría quien fuese titular de una licencia de conducción de categoría superior para la conducción de vehículos para los cuales se requiriera una inferior:

“19ª El artículo 21 del Decreto-ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 21. La licencia de conducción de una categoría superior, permitirá a su titular la conducción de vehículos para los cuales se requiere una categoría inferior. Exceptúase de lo dispuesto anteriormente la conducción de motocicletas, para lo cual será indispensable ser titular de la licencia correspondiente”.

También, y como un aspecto que resulta menester resaltar, se derogaron los artículos 27 a 39 del Decreto Ley 1344 de 1970, disposiciones entre las cuales se encontraba la de la vigencia de las licencias de conducción, prevista en el artículo 37 que ya se anotó. El artículo 28 del Decreto Ley 1809 de 1990 dispuso:



“25ª Quedan derogados los artículos 27 a 39 del Decreto-ley 1344 de 1970”.

7.5.4. Con la Constitución de 1991, y la consiguiente expedición por parte del Congreso de la República, en 1993, de la Ley 105, *“por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”*, se definieron los principios fundamentales sobre los cuales se desarrollaría el servicio público de transporte; de lo dispuesto en el literal c) del artículo 2º, sobre la libre circulación, se infiere que la licencia de conducción es una de sus limitantes; veamos:

“Artículo 2o. Principios fundamentales.

a. De la soberanía del pueblo: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.

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.

c. De la libre circulación: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular.

d. De la integración nacional e internacional: El transporte es elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País.

e. De la seguridad: La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte”. (Subrayas de la Sala).

7.5.5. Dos años más tarde, nuevamente se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de que fuesen reformados los procedimientos que resultaren innecesarios en cada uno de los sectores del órgano Ejecutivo, quedando en lo pertinente la siguiente previsión en el artículo 139 del Decreto 2150 de 1995:



“Artículo 139°.- Expedición y Vigencia de la licencia de conducción. La licencia de conducción de vehículos de servicio particular será de duración indefinida, mientras su titular reúna los requisitos o exigencias que exige la ley, para su otorgamiento. No obstante, cada seis años, el titular de la licencia deberá realizarse un examen médico profesional que certifique aptitud física y psíquica.

La licencia de conducción de vehículos de servicio público se expedirá por tres (3) años, renovada por períodos iguales. Para la renovación de la licencia sólo se requerirá acreditar la aptitud física y psíquica.

En los casos de incapacidad física o psíquica sobrevinientes que determinen que un conductor está incapacitado para manejar o sea peligrosa la conducción de un vehículo, las autoridades de tránsito podrán cancelar o suspender la licencia de conducción.

La elaboración, expedición y entrega de las licencias de conducción corresponderá a los organismos de tránsito competentes, quienes podrán contratar con el sector privado su elaboración y entrega.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo.- Las licencias de conducción de vehículos de servicio particular vigentes al momento de expedición del presente Decreto, serán de vigencia indefinida.” (Subrayas de la Sala).

De lo escrito se desprende que el Legislador dividió ahora en dos clases las licencias, siendo las primeras las de conducción de vehículos de servicio particular, y las segundas las de servicio público. Para aquéllas indicó una vigencia indefinida pero supeditada a que el titular conservara las condiciones de su otorgamiento y a la realización de un examen que acreditara su aptitud física y psíquica cada seis (6) años; mientras que para las segundas sí impuso un periodo de vigencia de tres (3) años y condicionó la expiración a su necesaria renovación por periodos iguales siempre que se acreditaran condiciones físicas y psíquicas.

Siguiendo la postura que hasta ahora se venía adoptando, el Decreto Ley 2150 de 1995 también se refirió al régimen de transición disponiendo que las licencias de servicio particular que se hallaren vigentes al 5 de diciembre de 1995 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 2150), tendrían vigencia indefinida.

7.5.6. Transcurrido tres (3) meses, el 14 de marzo de 1996, el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria, profirió el Decreto 491, en cumplimiento del mandato del transcrito artículo 139, previendo lo que se pasa a analizar:



“Artículo 3º.- Para dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 139 del Decreto 2150 de 1995, el titular de la licencia de conducción que estuviere vigente a diciembre 5 de 1995, y desee conducir vehículos de servicio particular, allegará cada seis (6) años, contados dos (2) años después de la fecha de vencimiento de la misma al organismo de tránsito donde la obtuvo, constancia en la que un médico profesional con previo examen, certifique su aptitud física y psíquica para conducir, acompañado de la constancia de consignación de los derechos causados.

Parágrafo 1º.- El certificado médico deberá haber sido expedido con una antelación máxima de un (1) mes e incluirá, debajo de la firma del médico, el número de Registro ante el Ministerio de Salud y podrá llevarse o remitirse por correo certificado.

Parágrafo 2º.- Cuando los organismos de tránsito se encuentren sistematizados y en red con el Ministerio de Transporte, dicha constancia médica podrá allegarse cualquiera de dichos organismos”. (Subrayas de la Sala).

“Artículo 5º.- La obtención de la licencia de conducción por primera vez, la revalidación de las que vencieron antes del 5 de diciembre de 1995 y la recategorización continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes, observando que no se incumpla exigencias innecesarias, de conformidad con lo preceptuado por el Decreto 2150 de 1995.

La obtención de la licencia de conducción por primera vez o recategorización por servicio público, se elaborará de acuerdo a la nueva ficha técnica y características específicas expedidas por el Ministerio de Transporte.

Parágrafo.- Los titulares de una licencia de conducción cuya vigencia queda indefinida por efecto de la aplicación del parágrafo 1 artículo 139 Decreto 2150 de 1995, y que por circunstancias especiales desearan que en el texto de la licencia de conducción no aparezca fecha de vencimiento, deberán efectuar el trámite ante organismos de tránsito respectivo, llenando los requisitos exigibles, e incluyendo certificado médico y cancelando los derechos causados. Esta solicitud se podrá efectuar por correo certificado”. (Subrayas de la Sala).

“Artículo 7º.- La licencia de conducción de vehículos de servicio público, (categorías 4, 5 y 6) que según el inciso segundo del artículo 139 del Decreto 2150 de 1995 se expedirá por tres (3) años, autoriza a su titular para conducir vehículos de servicio particular, y para su renovación, sólo se requerirá acreditar la aptitud física y psíquica mediante el examen correspondiente practicado y certificado por médico profesional registrado ante el Ministerio de salud.” (Subrayas de la Sala).

“Artículo 9º.- La licencia de conducción y su diseño se ajustará a las características que determine la ficha técnica expedida por el Ministerio de transporte teniendo en cuenta las clases de servicio (público y particular)”. (Subrayas de la Sala).

“Artículo 11º.- Lo dispuesto en la ley con respecto a las categorías de la licencia de conducción, continúan vigentes”.



La reglamentación a que se ha aludido reafirmó el criterio de clasificación de las licencias según la naturaleza del servicio que se preste con el vehículo de transporte, es decir, servicio particular o público y lo concerniente a las categorías hasta entonces existentes (artículo 11).

Ahora, resalta la Sala que el artículo 3º ibídem introdujo un término de dos (2) años contados a partir de la fecha de vencimiento de la licencia de servicio particular para proceder a presentar el certificado médico a que se hace allí referencia, fenómeno que al tenor del artículo 5º ibídem denominó revalidación, y que retoma el párrafo cuando prevé la posibilidad de que el texto sobre el vencimiento de la licencia desaparezca del documento respectivo. Lo dicho, lleva a la Sala a precisar que la norma inicialmente no califica como indefinidas tales licencias, pero que del mencionado párrafo se desprende una reafirmación de esa condición, toda vez que reconoce el carácter indefinido al permitir que se introduzcan cambios en el documento para indicar que tienen un carácter intemporal.

En lo atinente al servicio público la norma reglamentaria reitera la disposición legal en cuanto a la necesidad de renovar cada tres (3) años la licencia una vez se presente el respectivo certificado de aptitud física y psíquica. Agregando que la licencia de servicio público autoriza a su titular para conducir vehículos de servicio particular.

7.5.7. Luego de la Ley 336 de 1996 (20 de diciembre) o Estatuto General de Transporte, el Congreso de la República expidió la Ley 769 de 2002, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre*", mediante el cual se definió, entre otros conceptos, la Licencia de Conducción como el "*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). Con la expedición de dicho Código se derogó de manera expresa el Decreto Ley 1344 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias²³, es decir, la Ley 33 de 1986, el Decreto Ley 1809 de 1990, el Decreto Ley 2150 de 1995 y el Decreto Reglamentario 491 de 1996.

²³ "**Artículo 170. Vigencia.** El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, con



En su lugar, se refirió a los requisitos que deberían cumplirse para obtener el licenciamiento señalado:

“Artículo 19. *Podrá obtener por primera vez una licencia de conducción para vehículos, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

Para vehículos de servicio diferente del servicio público:

1. *Saber leer y escribir.*
2. *Tener 16 años cumplidos.*
3. *Aprobar un examen teórico-práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos de tránsito de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, o presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte.*
4. *Certificado de aptitud física, y mental para conducir expedido por un médico debidamente registrado ante el Ministerio de Salud antes de que entre en funcionamiento el RUNT o ante el RUNT una vez que éste empiece a operar.*

Para vehículos de servicio público:

Los mismos requisitos enumerados anteriormente, a excepción de la edad mínima que será de 18 años cumplidos y de los exámenes teórico-prácticos, de aptitud física y mental o los certificados de aptitud de conducción expedidos que estarán referidos a la conducción de vehículo de servicio público.

Parágrafo. *Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización y/o refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical”.*

También dispuso el trámite para obtener la licencia por primera vez y la necesidad de renovarla siempre que las existentes no se ajusten a las condiciones de seguridad que determine el Ministerio de Transporte:

“Artículo 17. *La Licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 de este*

excepción de las normas sobre medio ambiente. Derógase el Decreto 1344 de 1970 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias.”



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 correspondientes.

Las nuevas licencias de conducción contendrán, como mínimo, los siguientes datos: nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, domicilio y dirección; fecha de expedición y organismo que la expidió.

Dentro de las características técnicas que deben contener las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad. Las licencias de conducción que no cuenten con estos elementos de seguridad deberán ser renovadas de acuerdo con la programación que expida el Ministerio de Transporte al respecto.

Las nuevas licencias de conducción deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de la ley vigentes sobre la materia.

En caso que el aspirante presente certificado expedido por un Centro de Enseñanza Automovilística, la licencia de conducción solamente podrá expedirse en el lugar donde tenga sede dicho centro o en su área metropolitana". (Subrayas de la Sala).

Se refirió a la existencia de licencias de conducción particular y de servicio público para reiterar que las primeras tendrían vigencia indefinida, y que las segundas producirían efectos durante tres (3) años, transcurridos los cuales debería renovarse adjuntando certificado de aptitud física y mental, y agregando que los conductores mayores de 65 años deberían hacerlo anualmente (artículo 22). También indicó la autoridad encargada del proceso de renovación y el plazo para resolver esa petición, y que en todo caso estaría sujeta a que el titular no tuviera ninguna sanción ni figurara como deudor por infracciones ejecutoriadas (artículo 23):

Artículo 22. Las licencias de conducción para vehículos particulares tendrán una vigencia indefinida.

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de 3 años, al cabo de los cuales se solicitará su renovación adjuntando un nuevo certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del período vencido.

Parágrafo. *Todos los conductores de servicio público mayores de 65 años deberán renovar su licencia de conducción anualmente, demostrando su aptitud mediante certificación competente e idónea". (Subrayas de la Sala).*



“Artículo 23. *La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello, su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.*

No se renovará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas”. (Subrayas de la Sala).

En relación con las categorías, encargó tal misión al Ministerio de Transporte así como lo concerniente al examen de aptitudes y conocimientos específicos de conducción:

“Artículo 18. *La licencia de conducción habilitará a su titular para manejar vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca el reglamento.*

Parágrafo. *El Ministerio de Transporte, reglamentará el Examen Nacional de Aptitud y Conocimientos Específicos de Conducción, que será obligatorio presentar y aprobar por todo aspirante para la expedición de la Licencia de Conducción por primera vez o por refrendación. La vigencia de este examen será de cinco (5) años, pasados los cuales se deberá presentar un nuevo examen”.*

“Artículo 24. Recategorización. *El titular de una licencia de conducción podrá solicitar ante un organismo de tránsito o la entidad pública o privada por él autorizada, la recategorización de su licencia, para lo cual 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, y su trámite no podrá durar más de 72 horas una vez aceptada la documentación”.*

7.5.8. Acatando dicho mandato, el Ministerio de Transporte emitió la Resolución 1500 del 27 de junio de 2005, *“Por la cual se reglamentan las categorías de la licencia de conducción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 769 de 2002”.* En el artículo 1º definió el objeto de la reglamentación²⁴, y también aludió a las clases de licencias así:

“ART. 3º—Clasificación de las licencias de conducción. *Las licencias de conducción se clasifican así:*

1. *Licencias de conducción para vehículos automotores destinados al servicio particular. Dentro de esta clasificación quedan comprendidos los vehículos de servicio oficial, diplomático, consular y de misiones especiales.*

2. *Licencias de conducción para vehículos automotores destinados al servicio público.”*

²⁴ **“ART. 1º—Objeto.** *La presente resolución tiene por objeto definir las nuevas categorías de las licencias de conducción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 769 de 2002.”*



Cada clase la dividió a su vez en categorías y cada categoría en nomenclaturas. Para el caso del servicio particular las categorías son y nomenclaturas son las siguientes:

“ART. 4º—Categorías de la licencia de conducción de vehículos automotores de servicio particular. Las licencias de conducción de los vehículos de servicio particular tendrán las siguientes categorías, subdivididas por nomenclatura:

A1 Para la conducción de motocicletas con cilindrada hasta de 125 c.c.

A2 Para la conducción de motocicletas, motociclos y mototriciclos con cilindrada mayor a 125 c.c.

B1 Para la conducción de automóviles, motocarros, cuatrimotos, camperos, camionetas y microbuses.

B2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

B3 Para la conducción de vehículos articulados.

PAR. 1º—Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la licencia de conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior.

PAR. 2º—Cuando los vehículos agrícolas y montacargas transiten por las vías públicas, su conductor deberá portar licencia de conducción como mínimo B1.

PAR. 3º—Los pequeños remolques y semirremolques que son enganchados o halados por un automotor, se le exigirá a su conductor categoría de licencia de conducción de acuerdo con el vehículo automotor que conduzca”. (Subrayas de la Sala).

Sobre las licencias de vehículos automotores de servicio público determinó las siguientes categorías:

“ART. 5º—Categorías de las licencias de conducción de vehículos automotores de servicio público. Las licencias de conducción de los vehículos de servicio público tendrán las siguientes categorías, dentro de una nomenclatura única:

C1 Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.

C2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

C3 Para la conducción de vehículos articulados.

PAR. 1º—Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la licencia de conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior.

PAR. 2º—Los conductores que posean licencia de conducción para vehículos de servicio público, podrán conducir vehículos particulares de similar o menor categoría”. (Subrayas de la Sala).



Finalmente, dispuso las siguientes equivalencias:

“ART. 6º—Equivalencias. Las categorías de las licencias de conducción actualmente en circulación, adoptadas en la legislación anterior, tendrán las siguientes equivalencias respecto a las categorías de las licencias que se establecen en el presente reglamento:

Categorías (legislación anterior)	Nuevas categorías
01	A1
02	A2
03	B1
04	C1
05	B1 ó B2 particular o C1 ó C2 servicio público
06	B3 particular o C2 ó C3 servicio público

PAR. 1º—Los titulares de las actuales licencias de conducción de categorías 05 ó 06, podrán optar, por renovar su licencia por categorías equivalentes de servicio particular o de servicio público, según el caso.

PAR. 2º—La conducción de motocicletas se efectuará indispensablemente con las categorías A1 ó A2, según el caso.

PAR. 3º—Las personas que obtengan licencia de conducción por primera vez para conducir vehículos de servicio particular a los 16 años cumplidos, deberán cambiarla después de los 18 años sin exigirle los exámenes teórico-prácticos y de actitud física y mental previstos en el artículo 19 de la Ley 769 de 2002.”

De los apartes subrayados se concluye que la decisión reglamentaria continuó con la tradición normativa (aunque derogada), según la cual, quien puede lo más puede lo menos, es decir, si ha sido otorgada una licencia de tránsito de una nomenclatura superior quien la posea podrá conducir aquellos que requieran una menor para el caso de servicio particular: y lo propio, en relación con las clases de licencias, pues, al tenor de lo allí dispuesto, quien porte licencia de servicio público podrá conducir servicio particular.

7.5.10. Con la Ley 1383 de 2010 se modificó el fenómeno al cual debían acudir los ciudadanos cuando quiera que se requiriera cambiar el formato de licencia habida cuenta de los cambios que se introdujeran por razones de seguridad, en tanto que ya no sería menester renovar sino sustituir, trámite este que sería gratuito según lo señala el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 con la anunciada reforma:



Artículo 4o. El artículo 17 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 17. Otorgamiento. 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 1o. 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 y el certificado indicado en el artículo 19 del presente Código.

Parágrafo 2o. 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. (Subrayas de la Sala).

El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5º de la Ley 1383 de 2010, reiteró lo previsto en el artículo 22 de la primera normativa para someter al examen de aptitud física y mental cuando quiera que se pretenda refrendar, recategorizar u obtener por primera vez la licencia de conducción, vinculando para ese efecto el fenómeno de la renovación:

Artículo 5o. El artículo 19 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 19. Requisitos. Podrá obtener por primera vez una licencia de conducción para vehículos, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos de servicio diferente del servicio público:



1. Saber leer y escribir.
2. Tener 16 años cumplidos.
3. Aprobar un examen teórico-práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos de tránsito de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, o presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte.
4. Certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir, expedido por un centro de reconocimiento de conductores habilitado por el Ministerio de Transporte y debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores.

Para vehículos de servicio público:

Los mismos requisitos enumerados anteriormente, a excepción de la edad mínima que será de 18 años cumplidos y de los exámenes teórico-prácticos y de aptitud física y mental o los certificados de aptitud de conducción expedidos que estarán referidos a la conducción de vehículo de servicio público.

Parágrafo 1o. *Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, renovación, y refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales, entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.*

Parágrafo 2o. *El Ministerio de Transporte reglamentará para que en un plazo de hasta 12 meses los centros de reconocimiento de conductores cumplan con los requisitos de habilitación y acreditación.*

Parágrafo 3o. *El Ministerio de Transporte reglamentará los costos del examen, teniendo como referencia los valores actuales, haciendo ajustes anuales hasta por el Índice de Precios al Consumidor, IPC." (Subrayas de la Sala).*

Al punto de la vigencia efectuó el siguiente cambio:

Artículo 6o. *El artículo 22 de la Ley 769 de 2002, quedará así:*

Artículo 22. *Vigencia de la licencia de conducción. Las licencias de conducción para vehículos de servicio diferente al público, tendrán una vigencia indefinida. No obstante, cada cinco (5) años, el titular de la licencia deberá refrendarla, para lo cual se practicará un nuevo examen*



de aptitud física, mental y de coordinación motriz, que permitirá establecer que se mantienen las aptitudes requeridas para conducir.

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de tres (3) años, al cabo de los cuales se solicitará su refrendación, presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y el registro de información o certificado en el que conste que se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.

Parágrafo. Todos los conductores de servicio público mayores de sesenta (60) años deberán refrendar su licencia de conducción anualmente, demostrando mediante el respectivo examen, su aptitud física, mental y de coordinación motriz. De igual manera lo harán cada tres (3) años los conductores de servicio diferente al público, a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad.

De lo transcrito se extrae que la clasificación de las licencias se dio con base en el parámetro de prestación de servicio público a través de vehículos de transporte o no, dejando de lado la licencia de servicio particular, debido a la existencia de otros modos de transporte como el especial, por ejemplo.

Nuevamente con la reforma del 2010, el Legislador mantuvo el criterio de vigencia indefinida de las licencias de conducción de vehículos particulares, elevando el periodo de refrendación a cinco (5) años, esto es, la verificación cada que concluya ese periodo de que las condiciones físicas, mentales y de coordinación motriz se conservan de modo que se acredite la idoneidad propia del porte de esos documentos.

De otro lado, varió el fenómeno de control para los titulares de licencias de conducción de vehículos de servicio público, pues ya no sería requerida su renovación sino su refrendación, manteniendo el periodo de tres (3) años en esos eventos.

Adicionalmente, y en ese mismo sentido, reiteró la obligación de refrendar, ya no renovar la licencia de servicio público, de los mayores de sesenta (60) años y no de sesenta y cinco (65) como estaba contemplado en el texto original de la Ley 769 de 2002, y agregó que para los conductores de servicio diferente al público tal deber se impondría cada tres (3) años luego de los sesenta y cinco (65) años de edad.



Nótese que el cambio de periodos, de edad y de mecanismo de modificación de licencias varió sustancialmente con la Ley 1383 de 2010.

7.5.11. Después del 6 de junio de 2011, sería otra la variación de las reglas expuestas, pues nuevamente el Congreso de la República dictó normas para suprimir procedimientos y trámites innecesarios a través de la Ley 1450 de 2011, que sobre el sector transporte sumó la frase subrayada:

“Artículo 244. Licencias de conducción. El párrafo 1o del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4o de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

“Parágrafo 1o. 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”.

7.5.12. El Legislador Extraordinario dictó una nueva regulación sobre la materia contenida en el Decreto Ley 019 de 2012, facultando al titular de las licencias de conducción a manejar sus vehículos automotores de acuerdo con las categorías establecidas por el Ministerio de Transporte, con la obligación de fijar si se trata de un conductor de servicio público o de particular; veamos:

Artículo 195. Facultad del titular. El artículo 18 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2 de la Ley 1397 de 2010, quedará así:

“Artículo 18. Facultad del titular. La licencia de conducción habilitará a su titular para conducir vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca la reglamentación que adopte el Ministerio de Transporte, estipulando claramente si se trata de un conductor de servicio público o particular.”

Así mismo, incluyó cambios en los requisitos para obtener licencias de conducción tanto para vehículos automotores de servicio público como particulares:

“Artículo 196. Requisitos de licencias de conducción. El artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5o de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010 quedará así:



"Artículo 19. Requisitos. Podrá obtener una licencia de conducción para vehículos automotores, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos particulares:

- a. Saber leer y escribir.
- b. Tener dieciséis (16) años cumplidos.
- c. Aprobar exámenes teórico y práctico de conducción para vehículos particulares, ante las autoridades públicas o privadas que se encuentren debidamente habilitadas para ello e inscritas ante el RUNT, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.
- d. Obtener un certificado de aptitud en conducción otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística habilitado por el Ministerio de Transporte e inscrito ante el RUNT.
- e. Presentar certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por una Institución Prestadora de Salud o por un Centro de Reconocimiento de Conductores, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio.

Para vehículos de servicio público:

Se exigirán los requisitos previstos en los numerales 1, 4 y 5 anteriormente señalados. Adicionalmente, tener por lo menos dieciocho (18) años cumplidos y aprobar un examen teórico y práctico de conducción referido a vehículos de transporte público conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.

Los conductores de servicio público deben recibir capacitación y obtener la certificación en los temas que determine el Ministerio de Transporte.

Parágrafo. Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, o la renovación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical."

En lo que hace a las condiciones de vigencia el artículo 197 ibídem, retoma el régimen adoptado por el Decreto Ley 1344 de 1970 y la Ley 33 de 1986 según el cual todas las licencias tienen fecha de vencimiento, pues crea topes también para las licencias de conducción particulares de acuerdo a la edad de quien las porte. También varía los límites de edad y términos de renovación



“Artículo 197. Vigencia de la licencia de conducción. El artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 quedará así:

“Artículo 22. Vigencia de la Licencia de Conducción. Las licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años, y de un (1) año para mayores de ochenta (80) años de edad.

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de tres (3) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad.

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.” (Subrayas de la Sala).

7.5.13. Visto el anterior panorama, resulta pertinente entonces afirmar que, tal y como lo plantea la demandante en su escrito, son dos los momentos que deben ser analizados para dilucidar el cargo de certeza que se planteó al comenzar este acápite y que necesariamente dependen de la existencia de la norma que impuso un término de vencimiento a las licencias otorgadas para prestar servicio distinto al público, esto es, el Decreto 019 del 10 de enero de 2012.

7.5.13.1. En efecto, antes de su expedición las reglas que orientaban lo correspondiente a las licencias de conducción eran las contenidas en la Ley 769 de 2002 con las modificaciones de las Leyes 1383 de 2010 y 1450 de 2011 y lo dispuesto en la Resolución 1500 de 2005, que leídas armónicamente, teniendo en cuenta el contexto del proceso que nos ocupa, llevan a concluir que las licencias de conducción son documentos personales y de carácter público que autorizan la conducción de vehículos en todo el país de acuerdo con las categorías establecidas por el Ministerio de Transporte²⁵ y que se clasifican según se trate de la conducción de vehículos de servicio público o no²⁶. Adicionalmente, cada clase se divide en categorías y cada categoría en nomenclaturas de acuerdo con la Resolución 1500 de 2005 dictada por el Ministerio de Transporte. Las categorías de servicio particular se identifican con la letra A o B y las de servicio público con

²⁵ Artículos 2 y 18 de la Ley 769 de 2002.

²⁶ Artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010.



la letra C, en cada una de las cuales se fijó la nomenclatura de acuerdo a la clase de vehículo y a su cilindraje²⁷.

La decisión del Ministerio permitió, a su vez, que los conductores que fuesen titulares de licencias de conducción para servicio público, pudieran conducir vehículos particulares de similar o menor categoría²⁸, y que dentro de una misma nomenclatura la licencia de conducción de mayor categoría implicase la conducción válida de un vehículo de categoría inferior²⁹, aplicando para ello el razonamiento lógico según el cual quien puede lo más puede lo menos.

Nótese que la citada resolución no ha sido suspendida o declarada nula por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual se traduce en que la misma surte los efectos correspondientes y respecto del cual no se avizora necesidad alguna de plantear algún reparo de validez en esta instancia a modo de excepción, lo cual responde al argumento expuesto por el apoderado del Ministerio de Transporte en los alegatos de conclusión cuando cuestionó el hecho de que la demandante basara parte de su aserto en las disposiciones contenidas en dicho acto administrativo.

También se desprende de la enunciada normativa que todas las licencias de conducción tienen una vigencia determinada así: las de servicio distinto al público son indefinidas por expresa disposición del Legislador, o dicho de otra manera, no están sujetas a ningún término de vencimiento sino sólo a la refrendación de las aptitudes físicas, mentales y de coordinación motriz dependiendo de la edad de su titular, puesto que si es menor de sesenta y cinco (65) años deberá llevarlo a cabo cada cinco (5) años a efectos de constatar si las condiciones en que fueron otorgadas inicialmente continúan y si es mayor de la mencionada edad deberá refrendarla cada tres (3) años.

De otra parte, las licencias de conducción de servicio público sí tienen periodos de vencimiento fijados con base en la edad de quien la porte, habida cuenta de que en el evento de ser menor de sesenta y cinco (65) años deberá refrendarse cada tres (3), mientras que si es mayor de dicho tope tendrá que efectuar dicho trámite

²⁷ Artículos 3 a 5 de la Resolución 1500 de 2005 expedida por el Ministerio de Transporte:

²⁸ Parágrafo 2, del artículo 5 de la Resolución 1500 de 2005.

²⁹ Parágrafo 1, del artículo 4 de la Resolución 1500 de 2005.



cada año. Lo que quiso dar a entender el Legislador fue que una vez se cumpla el término correspondiente su titular deberá renovar la licencia, pues no de otra manera se entiende la distinción que hiciera en el párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 769 de 2002, al aludir a la recategorización, refrendación o renovación como fenómenos disímiles.

Ahora, cuando quiera que cambien las condiciones técnicas y de control de la licencia, el trámite que deberá surtirse es el de sustitución, el cual será gratuito³⁰.

7.5.13.2. Con la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, esto es, el 10 de enero de esa anualidad, en lo atinente al punto de la vigencia de las licencias de conducción, el Legislador Extraordinario retoma la clasificación tradicional de servicio particular y público imponiendo para el primer evento fecha de vencimiento de tales documentos en consideración al parámetro de la edad y modificando los topes ya creados en la Ley 769 de 2002 y reformados en la Ley 1383 de 2010 en el caso de servicio público, considerando así que, dados los términos establecidos de vencimiento en las dos clases de licencias, opera la renovación siempre que se llegue a las edades allí indicadas.

7.5.14. A manera de correlato del discernimiento efectuado en este acápite es procedente concluir que es cierto que antes del 10 de enero de 2012, es decir, antes de la expedición del Decreto Ley 012, las licencias de conducción de servicio diferente al público tenían la connotación de ser indefinidas aunque estuvieran sometidas a un proceso de verificación o constatación de las condiciones establecidas para su otorgamiento al que hasta ese entonces se le denominó refrendación, lo cual encuentra plena coincidencia con el planteamiento de la accionante al señalar que no era procedente exigir renovación de las mismas, pues tal trámite sólo es requerido para las licencias de conducción de servicio particular que a la entrada en vigencia del Decreto anotado posean las condiciones de vencimiento que se explicaron anteriormente, pues la temporalidad en el sentido indefinido, es una consecuencia del mantenimiento de las condiciones legalmente exigidas para el otorgamiento de la licencia.

³⁰ Parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002.



También es cierto que quien se encontraba autorizado para la conducción de servicio público, esto es, las licencias otorgadas de categoría C1, C2 o C3, o las antiguas 04, 05 y 06, estaba en la posibilidad de conducir servicio particular, es decir, A1, A2, B1, B2 y B3 o 01, 02 y 03, de acuerdo a la disposición reglamentaria contenida en la Resolución No. 1500 de 2005 emitida por el Ministerio de Transporte.

Todo lo cual conduce a la Sala a advertir que, en concordancia con los argumentos de la actora, es cierto que antes del 10 de enero de 2012, quien fuese titular de una licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) vigente, se encontraba autorizado para conducir de manera indefinida servicio particular.

Siendo ello así, es forzoso declarar la nulidad del numeral segundo de la Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013 acusada, en tanto que trasgrede los mandatos de la Ley 769 de 2002, modificada por las Leyes 1383 de 2010 y 1450 de 2011, y la Resolución 1500 de 2005, aspecto que reafirma la decisión cautelar adoptada mediante auto del 4 de julio de 2014 en el proceso de la referencia al suspender provisionalmente dicho numeral bajo los siguientes argumentos:

“En efecto el artículo 7º del Decreto 491 de 1996 autoriza al titular de Licencias de categorías 4, 5 y 6³¹, es decir, a quienes conduzcan vehículos de servicio público a conducir vehículos de servicio particular, habilitación ésta que se reitera en el párrafo 2º del artículo 5º de la Resolución No. 1500 de 2005 proferida por el Ministerio de Transporte.

En tal orden, pese a que la Licencia de Conducción de Servicio Público se encuentre vencida, su titular está autorizado para conducir vehículos de servicio particular siempre que ésta se encuentre vigente. En estos casos no habrá lugar a renovar o refrendar la Licencia de Conducción, pero sí a la Sustitución de la misma cuando no se encuentre con las especificaciones técnicas que ha aprobado por el Gobierno Nacional, trámite este que según lo ordena el artículo 4º de la Ley 1383 de 2010 modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, debe ser gratuito.

³¹ **Artículo 5º.** *Categorías de las Licencias de Conducción de vehículos automotores de servicio público.* Las Licencias de Conducción de los vehículos de servicio público tendrán las siguientes categorías, dentro de una nomenclatura única:

C1 Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.

C2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.

C3 Para la conducción de vehículos articulados.

Parágrafo 1º. Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la Licencia de Conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior.

Parágrafo 2º. Los conductores que posean Licencia de Conducción para vehículos de servicio público, podrán conducir vehículos particulares de similar o menor categoría.



Tan cierto es lo anterior que al respaldo de las nuevas Licencias de Conducción vienen referenciadas las categorías autorizadas, fijando para cada una de ellas la vigencia y el servicio al cual se encuentran adscritas, con el fin de facilitar a la autoridad de tránsito que determine si quien la porta está autorizado para conducir vehículo de servicio público o particular. A modo de ejemplo podemos observar lo siguiente:

CATEGORÍAS AUTORIZADAS			
CATEGORÍA	CLASE DE VEHÍCULO	VIGENCIA	SERVICIO
B1	AUTOMÓVIL, MOTOCARRO, CUATRIMOTO, CAMPERO, CAMIONETA Y MICROBÚS	28/03/2024	PARTICULAR
C1	AUTOMÓVIL, MOTOCARRO, CAMPERO, CAMIONETA Y MICROBÚS	28/03/2017	PÚBLICO

En este caso, quien porte esta Licencia estará autorizado para conducir servicio público hasta el 28 de marzo de 2017, pero su vencimiento no impide que su titular conduzca servicio particular siempre que desarrolle ésta última actividad hasta el 28 de marzo de 2024.”

7.6. Violación de derechos adquiridos y de los principios de buena fe y de confianza legítima

Con miras a establecer si las Circulares proferidas por el Ministerio de Transporte que se impugnan, mediante las cuales se impone a las Oficinas de Tránsito el deber de poner en marcha jornadas pedagógicas dirigidas a que la comunidad se informe de la obligación de renovar las licencias de conducción de servicio particular para quienes porten licencia de conducción de servicio público (categorías 04, 05 y 06 o C1, C2 y C3) que se hayan vencido, desconocen los derechos adquiridos y el principio de buena fe y el de confianza legítima, la Sala considera pertinente hacer las siguientes acotaciones:

En efecto, la actora supone que el cambio de las condiciones de vigencia temporal de concesión de la licencia para conducir servicio particular que creó el Decreto Ley 019 de 2012, vulnera los derechos adquiridos de los conductores que tras años del ejercicio de esa actividad entendían que su autorización era indefinida, circunstancia que conduce a aludir al concepto de tales derechos y su tratamiento en el marco constitucional, legal y reglamentario de la manera que se expone a continuación:



Como es sabido, esta categoría de derechos surge en el contexto de protección del derecho de propiedad y ligado a las discusiones sobre la vigencia en el tiempo de las leyes, cuestión que explica la razón por la cual la mayoría de las definiciones que se encuentran en la doctrina responden a la idea de patrimonio y de prohibición de aplicación retroactiva de la ley³².

El artículo 58 de la Constitución consagra la protección de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles y establece la garantía de que no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores; veamos:

“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.”

La Corte Constitucional ha definido los *derechos adquiridos* como aquellas “*situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona*”³³.

Tales derechos, además de brindar protección a ciertas situaciones consolidadas, también obran como un límite al poder del Estado a efectos de resguardar al particular de eventuales decisiones arbitrarias que puedan llegarlos a afectar (en asuntos pensionales por ejemplo), bajo la arista de que, al mismo tiempo, es procedente su restricción cuando medie el interés público o social, tal y como acontece en materia de expropiaciones, de estados de guerra, en consideración a

³² Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 2013.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-147 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonel.



la protección del patrimonio cultural o cuando quiera que exista la necesidad de prestar servicios públicos. En sentencia C-258 de 2013 el mismo Tribunal precisó que:

“Más allá de estas discusiones doctrinarias, las definiciones antes analizadas de derechos adquiridos buscan brindar protección a ciertas situaciones consolidadas frente al poder estatal, en otras palabras, obran como un límite del poder. Las definiciones clásicas se explican en el contexto del surgimiento del estado liberal clásico cuyas principales finalidades se orientaban a resguardar a los asociados de la arbitrariedad del antiguo régimen, especialmente restricciones al derecho a la propiedad. En el Estado Social de Derecho, la nueva forma de entender el aparato estatal y sus fines conlleva una reformulación de las ideas tradicionales de los derechos adquiridos; los derechos ya no pueden ser absolutos y deben ceder ante principios de mayor valía desde el punto de vista constitucional.

(...)

No obstante, aunque con este modelo de Estado desaparecieron como límites a los derechos, la moral cristiana, la tranquilidad pública o el orden público u otros conceptos indeterminados, ello no significa que se haya establecido que los derechos allí reconocidos sean absolutos o ilimitados. Por ejemplo, el artículo 58 Superior dispone que la propiedad privada tiene una función social y ecológica, implica obligaciones y debe ceder ante el interés público o social, al punto que es posible que el Estado lleve a cabo expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador. A su turno, el artículo 59 de la Carta indica que la propiedad privada debe también ceder frente al interés público en caso de guerra, para atender los requerimientos propios del enfrentamiento, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente según las necesidades del conflicto. El artículo 332, por otra parte, señala que la libre iniciativa privada –como derecho- debe ejercerse dentro de los límites del bien común, y habilita al Legislador para que delimite el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

La Constitución también protege los derechos adquiridos de la retroactividad normativa, es decir, las situaciones ya formadas y no las condiciones de ejercicio del derecho, lo cual significa que quien esté disfrutando de un derecho cuyos efectos se consolidan de manera escalonada o en un tracto sucesivo -como por ejemplo la pensión, el salario, las prestaciones sociales, una deuda diferida en plazos, los cánones de arrendamiento, etc.-, tiene su derecho amparado por la Constitución, pero los efectos que aún no se han consolidado son modificables en virtud de finalidades constitucionales y con sujeción a los límites que la propia Carta impone³⁴.”

³⁴“Conforme a lo anterior, en principio la ley no puede afectar una situación jurídica concreta y consolidada, que ha permitido que un derecho ingrese al patrimonio de una persona, por haberse cumplido todos los supuestos previstos por la norma abstracta para el nacimiento del derecho. Una modificación de esa situación está en principio prohibida por desconocer derechos adquiridos (CP art 58). Pero en cambio, la ley puede modificar las regulaciones abstractas, sin que una persona pueda oponerse a ese cambio, aduciendo que la nueva regulación le es menos favorable y le frustra su posibilidad de adquirir un derecho, si aún no se han cumplido todos los supuestos fácticos que la regulación modificada preveía para el nacimiento del derecho. En este caso, la persona tiene una mera expectativa, que la ley puede modificar, sin que en manera alguna pueda afirmarse que por esta sola circunstancia haya violado derechos adquiridos, pues, se repite, la ley rige hacia el futuro y nadie tiene derecho a una eterna reglamentación de sus eventuales derechos



Bajo esas consideraciones, es claro que el derecho de propiedad, sobre el cual nació y se edifica el concepto de derechos adquiridos que ahora nos atañe, no es absoluto pues implica responsabilidades debido a las consecuencias e impactos que la disposición del mismo genera en la sociedad. Así lo concibió la Corte:

“El artículo 58 de la Carta Política de Colombia dispone que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Esta protección, común a todo régimen constitucional que reconozca la primacía de los derechos individuales, no es absoluta. La limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás. La explotación de la propiedad privada no admite concesiones absolutas. Por el contrario, exige la adopción de medidas que tiendan a su integración en la sociedad como elemento crucial del desarrollo.”³⁵

En ese escenario, la Sala observa que el concepto de derecho adquirido que invoca la accionante no se acompasa con el esgrimido con anterioridad, pues en manera alguna puede entenderse que las licencias que se otorgan para la conducción de vehículos de servicio particular, se reputen como derechos de propiedad o cualquier otro tipo de derecho de naturaleza intangible e inmodificable.

En efecto, las licencias, autorizaciones o permisos son derechos temporales de operación que nacen subordinados al cumplimiento de deberes que trascienden el interés individual de su titular, sobre todo en tratándose del ámbito del servicio de transporte, puesto que de cualquier forma se encuentran subordinados al interés público. En fallo del 14 de mayo de 2015, esta Sección se refirió a la materia en estudio de manera puntual:

“Con base en lo expuesto, tampoco puede considerarse que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte genere

y obligaciones. Y es que si se admitiera que una mera expectativa pudiera impedir el cambio legislativo, llegaríamos prácticamente a la petrificación del ordenamiento, pues frente a cada nueva regulación, alguna persona podría objetar que la anterior normatividad le era más favorable y no podía entonces ser suprimida”. Cfr. Sentencia C-038 de 2004.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2002.



derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, entendiendo como tales -lo ha dicho la Corte- aquellos que "se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona"³⁶. Se trata simplemente de derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven de la regulación legal y reglamentaria, que buscan, en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad; ello, como ya se ha explicado, encuentra respaldo constitucional en los principios fundantes y fines esenciales del Estado, como lo son la prevalencia del interés general y el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 1°, 2° y 366 C.P.)."³⁷

Este tipo de actos responde al ejercicio de poder de policía administrativa, en tanto que al Estado le asiste la obligación de controlar la actividad en aras de garantizar que el objeto de la licencia sea efectivamente llevado a cabo.

Siendo ello así, mal puede hablarse de la vulneración de derechos adquiridos en relación con las licencias de conducción de servicio particular, pues, como ya quedó dicho, la titularidad que se ostenta respecto de tales licencias no tiene la connotación de un derecho adquirido en cuanto que no entra a ser parte del patrimonio del individuo y siempre se encuentra limitado por su temporalidad y el interés público al que se somete tanto al momento en que le es expedida como en todo el ejercicio de la actividad autorizada, que para el caso concreto no es otro que garantizar la idoneidad de su titular a efectos de propiciar un sistema social de convivencia y seguridad vial y peatonal.

De tiempo atrás tal era el alcance del derecho adquirido, como puede observarse en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil a propósito del tema:

"En cuanto a los efectos de la ley en el pasado, que configuran derechos individuales, son pertinentes algunas consideraciones:

La ley dispone para el futuro. Mientras la ley nueva no entre a regir el pasado para suprimir efectos realizados de un derecho, ni a desconocer para el futuro la realidad de derechos anteriormente constituidos, no tiene alcances retroactivos ni lesiona derechos adquiridos. Puede, si, la ley, modificar los efectos futuros de hechos o actos anteriores, sin que interfiera por ello la protección constitucional de derechos adquiridos.

³⁶ Sentencia

C-147/97 (M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell).

³⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 14 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00044-00. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



En derecho colombiano es principio jurídico el que consagra la Ley 153 de 1887, en artículo 26 (Sic):

Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley.

Los derechos individuales no son absolutos sino sometidos a las reglamentaciones y limitaciones legales que hagan posible su ejercicio dentro del marco social. Fuera de la sociedad los derechos individuales no tienen oportunidad ni importancia. Es la razón de que todo derecho individual tenga una función social, la que hace posible su ejercicio en armonía con el interés general que expresa la ley.

Nuestra Carta consagra este principio con particular nitidez; en forma especial para el derecho de propiedad, y en forma general para todos los derechos:

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Este principio que rige y penetra todo el ordenamiento público y privado encuentra desarrollo legal en la Ley 153 de 1887:

Art. 18 Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por ley anterior, tiene efecto general inmediato.

Si la ley determinare expropiaciones, su cumplimiento requiere previa indemnización, que se hará con arreglo a las leyes preexistentes.

Si la ley estableciere nuevas condiciones para el ejercicio de una industria, se concederá a los interesados el término que la ley señale, y si no lo señala, el de seis meses.

El Consejo de Estado en sentencia del 15 de mayo de 1961, de la que fue ponente el doctor Alejandro Domínguez Molina, al decidir una demanda relacionada con la ejecución del decreto legislativo 1070 de 1956, que decretó la congelación de arrendamientos de las fincas urbanas en ciudades de más de cincuenta mil habitantes al precio que tales arrendamientos tuvieran el 31 de diciembre de 1955, decreto que se aplicó a contratos celebrados con anterioridad en que se había pactado aumento de cánones a partir de esa fecha, sentó la siguiente jurisprudencia:

De modo que en el derecho positivo colombiano el principio de irretroactividad de la ley no es de carácter absoluto, ni tiene el mismo valor con respecto a las distintas clases de ley, pues, por ejemplo, cuando éstas son expedidas "por motivos de utilidad pública o interés social", o sea cuando interesan más a la sociedad que al individuo, cuando se inspiran más en el interés general que el de los individuos, cuando se dicta "por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública", tienen efecto general inmediato, aunque restrinjan derechos amparados por la ley anterior, porque el interés privado debe ceder al interés público o social.

El Consejo refuerza sus conclusiones, con esta cita de Josserand:



Antes estas exigencias -las de orden público- tienen que ceder los intereses particulares: no se pueden hacer valer derechos adquiridos en oposición al orden público. Tampoco puede hablarse, en tal caso, de retroactividad de la ley; obra intensamente, conforme a las necesidades sociales, se aplica inmediatamente, sin más; el efecto inmediato es cosa distinta al efecto retroactivo... Contra el orden público no hay, puede decirse, derechos adquiridos, de suerte que determinadas leyes que parecen obrar retroactivamente, en realidad, obran inmediatamente, sin más, conforme a su naturaleza y a las necesidades sociales, y sin que el legislador haya tenido que dar explicaciones sobre el particular. Como se ha hecho notar con mucha razón, se ha establecido en forma excesiva frecuencia la confusión entre la aplicación retroactiva de la ley y la aplicación inmediata de la misma, confusiones peligrosas e injustificadas (Derecho Civil, Tomo I, No. 82 y 83).³⁸

El discernimiento expuesto permite concluir que no hay lugar a acceder al cargo de nulidad que propuso el demandante basado en la violación de derechos adquiridos y que el mismo análisis es útil a efectos de resolver la presunta trasgresión del principio de buena fe y confianza legítima, debido a que se funda en los mismos cargos y la respuesta dada por esta Sala a ellos, es altamente pertinente en tanto que no es procedente tal invocación cuando están de por medio actuaciones legítimas del Estado orientadas a garantizar intereses de índole superior a derechos eminentemente subjetivos, tales como la seguridad vial y personal de conductores y transeúntes en el territorio nacional.

7.7. Sustitución de las licencias. Desviación de poder

Por último, la demandante advierte como última razón para buscar la nulidad del numeral tercero del Anexo 2 comunicación de la 20134200342351, que el Ministerio está propiciando que los organismos de tránsito empleen la figura de la renovación para evadir el cambio o sustitución a que se tiene derecho de manera gratuita, acusación ésta que se ajusta al alcance de la causal de nulidad por desviación de poder, atendiendo lo que se pasa a exponer, no sin antes traer a colación el aparte controvertido:

"ANEXO 2 COMUNICACIÓN 20134200342351

Renovación de licencias de conducción.

³⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de marzo de 1972. M.P. Alberto Hernández Mora.



A continuación se realiza un análisis de las normas que gobiernan la materia, con el objeto de sustentar las razones que sustentan la obligación de mantener la licencia de conducción vigente y por tanto el deber de realizar la renovación.

El proceso de renovación de una licencia de conducción reglamentado por los artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002, es solicitado por el ciudadano a quien se le venció el término para el cual le fue otorgada la licencia de conducción y ha tenido las siguientes modificaciones:

(Cuadros comparativos)

Respecto del proceso de sustitución contenido en el artículo 17 de la ley 769 de 2002, es necesario destacar también su evolución:

(Cuadro comparativo)

De lo anterior podemos concluir que:

(...)

3. La sustitución de licencias de conducción solo será procedente para las licencias vigentes:

El concepto de la sustitución fue un término incluido por la Ley 1383 de 2010, que fijó la condición de la existencia de un titular de una licencia de Conducción, que no sea deudor de multas por infracciones a las normas de tránsito.

En consecuencia siendo un requisito indispensable ser titular de una licencia de Conducción, y retomando las reglas establecidas en el mismo Código Nacional de Tránsito, debe existir una licencia de conducción precedente que pueda ser sustituida, es decir vigente, pues 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 por la ley.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, que fue adicionado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010 y posteriormente modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, previo al establecimiento de un cronograma para la sustitución debe expedirse la reglamentación del proceso, por lo tanto quienes tengan licencias de conducción vigentes no tienen ningún inconveniente en conducir con su licencia impresa en el formato anterior”.

Sobre la desviación de poder la jurisprudencia ha entendido que este vicio se configura “cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva



*competencia*³⁹. Por ende, su declaración precisa acreditar tanto (i) la competencia del ente que expide el acto, como (ii) el cumplimiento de las formalidades legalmente impuestas, y en especial (iii) el fin torcido o espurio que persiguió la autoridad al promulgar la decisión cuestionada, distinto al señalado por la ley para el caso concreto.

Esto último implica tomar en consideración tanto los fines generales (bien común) como los específicos impuestos por la legalidad a la actuación concreta enjuiciada (protección de la seguridad documental, agilización de trámites, defensa del patrimonio público, etc.) y contrastarlos con los que el demandante afirma que motivaron la decisión cuestionada; de modo que allí donde se acredite que se procuró un fin distinto al señalado por la ley (el personal de quien tomó la determinación, el de un tercero, el de la misma entidad, el de otra entidad, etc.), pese a la apariencia de legalidad de lo actuado y resuelto, habrá lugar a su anulación. Pero ello presupone, se reitera, la prueba efectiva de los intereses desviados del fin legalmente prescrito.

Dicho lo anterior, no encuentra la Sala acreditado en el plenario que el Ministerio de Transporte haya buscado ese fin espurio e ilegítimo, lo que redundaría en la necesidad de negar el cargo esgrimido así por la actora, y acceder solamente a la declaración de nulidad del numeral segundo de la Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013, al haberse desvirtuado su presunción de legalidad.

1.2.7. Finalmente, y en lo relativo a la vulneración del derecho a la igualdad, no halla esta Sala que la sindicación de la actora tenga la carga argumentativa requerida para efectuar el análisis de legalidad, pues tan sólo se limitó a expresar que se trasgredía, "*desconociendo la vigencia para el servicio particular que tienen las categorías 4, 5, 6, C1, C2 y C3*"⁴⁰, sin fijar los criterios necesarios que posibiliten el control judicial de la decisión a la luz del artículo 13 Superior.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

³⁹ Ver Sentencia C-456 de 1998.

⁴⁰ Folio 67 de este Cuaderno.



Radicado: 11001 03 24 000 2014 00069 00
Demandante: Adriana Patricia Pinzón Olivares

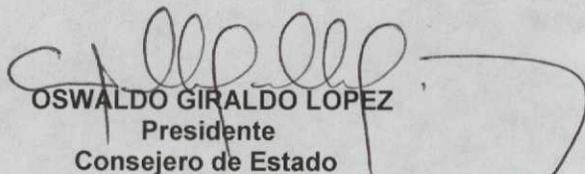
FALLA:

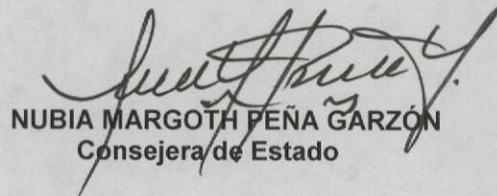
PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del numeral segundo de la Circular MT 20134200253441 del 10 de julio de 2013, proferida por el Ministerio de Transporte por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

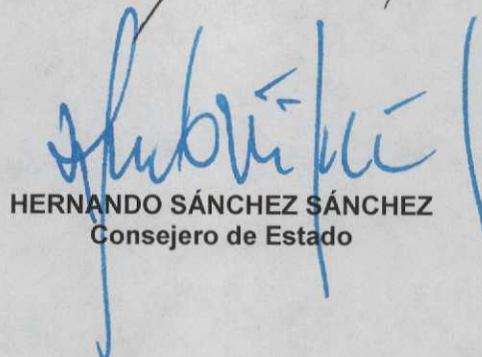
SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 1º de noviembre de 2019.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,


OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Presidente
Consejero de Estado


NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado


HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado