



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Radicación núm.: 11001 03 24 000 **2024 0134 00**

Actor: Andrés Felipe Alcaraz Jaramillo

Demandados: La Nación – Ministerio de Transporte - Dirección de Transporte y Tránsito

Corresponde al Despacho resolver la solicitud de suspensión provisional de la Circular Externa nro. 20234000000637 de 19 de octubre de 2023, *“PRIMERA REVISIÓN TÉCNICO-MECÁNICA Y DE CONTAMINANTES – LEY 2194 DE 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”*, expedida por el Ministerio de Transporte - Dirección de Transporte y Tránsito.

I. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El ciudadano Andrés Felipe Alcaraz Jaramillo, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), solicitó la nulidad de la Circular nro. 20234000000637 del 19 de octubre de 2023. En escrito separado de la demanda petitionó la suspensión provisional del citado acto administrativo, el cual es del siguiente tenor:

***“CIRCULAR EXTERNA
20234000000637***

19-10-2023

PARA: CONDUCTORES DE VEHÍCULOS PARTICULARES DIFERENTES DE MOTOCICLETAS Y SIMILARES, AUTORIDADES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, DIRECCIÓN DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE LA POLICÍA NACIONAL – DITRA, CUERPOS OPERATIVOS DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS DE TRÁNSITO, CONCESIÓN RUNT S.A. Y CENTROS DE DIAGNÓSTICO AUTOMOTOR – CDA

DE: DIRECCIÓN DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

ASUNTO: PRIMERA REVISIÓN TÉCNICO-MECÁNICA Y DE EMISIONES

CONTAMINANTES - LEY 2194 DE 2023 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”

En cumplimiento de las funciones asignadas a esta Dirección en el artículo 14 del Decreto 87 de 2011 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias” se imparten lineamientos sobre la aplicación de la reforma normativa al término para la realización y aprobación de la primera (1ra.) revisión técnico-mecánica para vehículos particulares diferentes a motocicletas.

1. SUPUESTOS

El artículo 52 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, a partir de la modificación efectuada por el artículo 202 del Decreto Ley 19 de 2012 disponía que los vehículos nuevos de servicio particular, diferentes de motocicletas y similares, se someterían a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del sexto (6°) año contado a partir de la fecha de su matrícula.

La adopción de la Ley 2294 que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” modificó en su artículo 179 el plazo del referido artículo 52 de la Ley 769 de 2002, en el siguiente sentido:

“(…) Los vehículos nuevos de servicio particular diferentes de motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del quinto (5°) año contado a partir de la fecha de su matrícula en el registro nacional automotor. Los vehículos nuevos de servicio público, así como las motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula.

Con el fin de generar certeza a la comunidad y a las autoridades que ejercen las funciones nacionales delegadas a las autoridades locales de tránsito, así como para definir las condiciones de control y vigilancia en la vía por los agentes de tránsito, resulta oportuno emitir lineamientos sobre la fecha de exigibilidad de la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de vehículos automotores de servicio particular diferentes de motocicletas y similares.

2. CRITERIOS TÉCNICOS DE DECISIÓN

El Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031, adoptado por el Decreto 1430 de 2022 sobre el enfoque del Sistema Seguro, una de cuyas áreas de acción es la relacionada con vehículos seguros, definió como uno de los objetivos generales aumentar las condiciones de seguridad de los vehículos que se encuentran en operación del país y; como uno de los objetivos específicos, fortalecer los procesos de revisión técnico-mecánica acorde con buenas prácticas y estándares internacionales en materia de seguridad vial. Al tiempo, son positivos los efectos que en cuanto a descarbonización del país y protección del medio ambiente tiene la reducción en un (1) año del término de operación de los vehículos particulares para efectuar la revisión técnico-mecánica.

3. CRITERIOS JURÍDICOS

Atendiendo los preceptos superiores desarrollados en la sentencia C-321 de 2022 emitida por la Corte Constitucional, la propiedad de vehículos supone obligaciones en materia de seguridad vial y en materia ambiental, lo que pone

de manifiesto la función social de la propiedad a que se refiere el artículo 58 de la Carta Política, lo que deja en claro la facultad del Estado para intervenir por medio de la ley en el derecho de circulación de los ciudadanos, y la obligación correlativa de estos últimos de atender tales mandamientos.

Frente a la vigencia de la norma en el tiempo, para definir el momento en el que los vehículos que con cinco (5) años de haber sido matriculados deben hacer su primera revisión, se observa:

3.1. En el ordenamiento jurídico colombiano opera como regla general la irretroactividad de la ley, esto con fundamento en el artículo 58 de la Constitución Política.

3.2. La Corte Constitucional, al definir el alcance de la irretroactividad, ha señalado que la regla general de irretroactividad de la ley aplica en aquellos casos en los que ya se han consolidado las situaciones jurídicas particulares y no ante meras expectativas, considerando que, ante tránsitos normativos, los operadores jurídicos se enfrentan a escenarios en los que se abre paso la aplicación de las normas con distintos efectos en el tiempo, dentro de los que aparece el de la retrospectividad, según el cual la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica.

Que la aplicación retrospectiva de la norma es dable para los vehículos que se matriculen con posterioridad a la vigencia de esa ley modificatoria, así como a los vehículos en circulación que, a la fecha, se encuentren pendientes de efectuar esa primera revisión, dado que el legislador no previó de manera expresa ningún tipo de transitoriedad para la aplicación de la norma, lo que denota la intención misma de hacerla efectiva con inmediatez, lo cual puede explicarse en la necesidad de implementar las medidas para alcanzar los objetivos de política pública de protección del medio ambiente y, por supuesto, de reducción en la siniestralidad vial a través de un control más efectivo de la seguridad de los vehículos.

Sin embargo, los vehículos particulares matriculados entre el 20 de mayo de 2017 y el 19 de mayo de 2018, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 2294 de 2023, se encontraban en el quinto (5°) año de su fecha de matrícula, último año antes de tener que agotar la obligación de adelantar su primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes. Para estos, la aplicación inmediata de la ley implicaría pasar de estar en una situación de cumplimiento normativo a una de inmediato incumplimiento pues superarían el quinto (5°) año contado a partir de su fecha de matrícula y, por ende, ya habrían vulnerado la norma y estarían sujetos a la imposición de sanciones por esta conducta, encontrándose por ello en un escenario de expectativa legítima, situación en la que la persona en el instante del cambio normativo no ha adquirido el derecho de manera definitiva; empero, está cerca de cumplir todos los requisitos para lograrlo. Por ello tales vehículos serán objeto de tratamiento diferencial por retrospectividad.

4. ORIENTACIONES

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, se concluye, para efectos orientadores de los destinatarios de la presente circular, que todos los vehículos automotores de servicio particular diferentes a motocicletas, deben realizar la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del quinto (5°) año contado desde la fecha de su matrícula, con excepción de aquellos matriculados entre el 20 de mayo de 2017 y el 19 de mayo de 2018,



los que con base en una situación de expectativa legítima, deberán efectuar la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, a partir del sexto (6°) año contado desde la fecha de su matrícula.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALEJANDRO ZAMBRANO RUIZ
DIRECTOR DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO¹

Para sustentar esa solicitud, el accionante señaló que la Circular demandada desconoce los artículos 13, 58, 83 y 150 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, artículo 202 del Decreto 019 de 2012 y los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, prohibición de retroactividad de la norma y debido proceso.

Como fundamentos de esa solicitud, en síntesis, expuso lo siguiente:

1.1. Señaló que la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte expidió la Circular impugnada asumiendo facultades que no le correspondían y que son propias del Legislador, ya que dio efectos retroactivos al artículo 179 de la Ley 2294 de 2023 en el acto enjuiciado, sin que existiera una norma que lo habilitara para esos fines.

En ese sentido consideró que el acto acusado vulneró el debido proceso, así como los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y prohibición de retroactividad de la norma y afectó el derecho a la igualdad, consagrado en los artículos 11, 58 y 83 de la Constitución Política, al desconocer los derechos adquiridos de los propietarios de vehículos matriculados bajo la vigencia de la Ley 769 de 2002 que aún no han realizado su primera revisión técnico-mecánica, es decir, aquellos matriculados entre el 20 de mayo de 2017 y la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023.

Lo anterior, porque la Ley 769 de 2002 establecía que la primera revisión técnico-mecánica debía realizarse a partir del sexto año de matrícula. Sin embargo, el acto enjuiciado, al aplicar la Ley 2294 de 2023, adelantó dicha obligación al quinto año, modificando las condiciones previamente establecidas y generando incertidumbre sobre la normativa aplicable, en contravía de los principios de irretroactividad y seguridad jurídica.

¹ Visible a índice 2 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

Concluyó que la Circular acusada había generado un caos legal y social, al contrariar lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002. Esta situación ha provocado confusión, incertidumbre y afectaciones económicas para los propietarios de vehículos matriculados bajo los criterios de dicha norma, ya que los agentes de tránsito han estado deteniendo a conductores en la vía pública y exigiendo la revisión técnico-mecánica, a pesar de que el plazo para cumplir con dicha obligación aún no ha vencido. Como consecuencia, se han impuesto comparendos e inmovilizado vehículos que, en realidad, no han incumplido lo establecido en la Ley 769 de 2002.

II. TRASLADO DE LA SOLICITUD

2.1. El **Ministerio de Transporte**² contestó la petición de medida cautelar oponiéndose a su prosperidad, afirmando que el acto acusado no infringió ninguna norma del rango superior.

Expuso que la solicitud de suspensión de la Circular impugnada no cumplía con el propósito de dicho mecanismo, ya que, de ser aceptada, implicaría un análisis de fondo de la *litis*, lo que vulneraría los derechos a la defensa y al debido proceso. Asimismo, alegó que de los argumentos del actor no se extraía la afectación de ningún derecho y que el Juez no podía mejorar los planteamientos de la demanda.

Con todo, indicó que el artículo 6 del Decreto nro. 87 de 2011 determinó que era función del Ministerio de Transporte establecer las políticas de materia de transporte y realizar la regulación y orientación al respecto.

III. CONSIDERACIONES

Deberá absolverse si deben suspenderse los efectos de una circular de servicio que impartió unas orientaciones para determinar cuándo se debe realizar la primera revisión técnico – mecánica y de emisiones contaminantes a vehículos automotores, si el recurrente alega que la entidad demandada no tenía facultades para su emisión ya que dio efectos retroactivos a una norma de rango legal.

² Visible a índice 22 *ibidem*.

3.1. Con miras a resolver ese interrogante, es pertinente indicar que, de la lectura del acto demandado, esto es, la Circular Externa 2023000000637 del 19 de octubre de 2023, se advierte que la intención de la Dirección de Transporte y Tránsito con su emisión fue la de establecer criterios frente a la exigibilidad de la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, con ocasión de la entrada en vigor del artículo 179 de la Ley 2194 de 2023, que prevé:

*“**Artículo 179.** Modifíquese el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:*

***Artículo 52. Primera revisión de los vehículos automotores.** Los vehículos **nuevos** de servicio particular diferentes de motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del quinto (5°) año contado a partir de la fecha de su matrícula en el registro nacional automotor. Los vehículos **nuevos** de servicio público, así como las motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula.*

***Parágrafo.** Los vehículos automotores de placas extranjeras, que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país, no requerirán la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes” (Negrillas del Despacho).*

Así, lo que en principio observa el Despacho de la lectura de la anotada disposición legal es que tiene como destinatarios: (i) los vehículos **nuevos** de servicio particular, distintos de las motocicletas y similares, que tendrán que someterse a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del quinto (5°) año contado desde su fecha de matrícula; y (ii) los vehículos **nuevos** de servicio público, así como las motocicletas y vehículos similares, que deberán cumplir con dicha revisión al completar dos (2) años contados a partir de su matrícula.

En este contexto, se resalta que la anotada disposición está claramente dirigida a regular exclusivamente la primera revisión técnico-mecánica de los vehículos **nuevos**, como lo indica de manera expresa al referirse a cada una de las categorías involucradas.

3.2. Visto lo anterior, se advierte que en el acto enjuiciado se dispuso que se darían efectos retrospectivos a la anotada norma legal, en el sentido que los vehículos adquiridos entre el 20 de mayo de 2018 y el 20 de mayo de 2023 debían realizar la primera revisión técnico-mecánica al quinto año después de su matrícula, en lugar del sexto año previsto en la Ley 769 de 2002. A su vez, los matriculados entre el 20

de mayo de 2017 y el 19 de mayo de 2018, al tener una expectativa legítima, estarían habilitados para efectuar su primera revisión a partir del sexto año.

No obstante, esta interpretación, *prima facie*, pasa por alto que el artículo 179 de la Ley 2194 de 2023 no impuso obligaciones a vehículos matriculados antes de su entrada en vigor. Por el contrario, como se vio, de su redacción se desprende con claridad que está dirigida exclusivamente a vehículos nuevos, registrados con posterioridad a su vigencia. Además, en la anotada norma no se introdujeron obligaciones frente a situaciones jurídicas en curso ni se alteró el régimen aplicable a hechos anteriores, lo que confirma que la norma solo produce efectos hacia el futuro.

En otras palabras, al no establecerse reglas en la mencionada disposición legal para los vehículos **usados**, matriculados antes de la entrada en vigor de la Ley 2194 de 2023, lo concerniente a la fecha de exigibilidad de su primera revisión técnico-mecánica, en principio, continuaba rigiéndose por lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, en su versión vigente antes de la emisión de la primera norma en comento.

Así, en realidad, la expedición del acto enjuiciado involucró una aplicación **retroactiva** del artículo 179 de la Ley 2194 de 2023, al extender su alcance a vehículos matriculados antes de su entrada en vigor, ya que estos no estaban contemplados como sus destinatarios. Ello tuvo como efecto la modificación posterior de la fecha en que debían realizar su primera revisión técnico-mecánica, reduciendo el plazo previsto originalmente por la normativa vigente al momento de su matrícula, de seis (6) a cinco (5) años.

Al respecto, esta Corporación, en sentencia del 28 de febrero de 2019, señaló al respecto de la diferencia entre retroactividad y retrospección lo que sigue a continuación:

“El principio de que las leyes rigen a partir de su promulgación, hacia el futuro y hasta su derogatoria, según lo ha precisado la Corte Constitucional³, tiene íntima vinculación con la protección de los derechos adquiridos, expresamente consagrada en el artículo 58 de la Carta Política, según el cual, “se garantizan los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”; esta disposición

³ Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 2002.

constitucional busca la protección del ciudadano frente a la expedición de normas que, a posteriori, podrían modificar el contenido de sus derechos subjetivos.

No obstante, de manera excepcional, las leyes son aplicadas en el tiempo de forma diferente a la antes mencionada. En algunos casos la norma proyecta sus efectos hacia el pasado, para regular actos cumplidos con antelación a su vigencia, lo cual se conoce como la retroactividad de la ley, figura que, por su carácter excepcional, requiere de disposición expresa que lo autorice.

La retroactividad, como lo ha precisado la jurisprudencia, “[...] se configura cuando una norma expresamente contempla la posibilidad de ser aplicada a situaciones de hecho que se consolidaron con anterioridad a su entrada en vigencia”⁴. Un ejemplo claro de este instituto jurídico es el establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, conforme al cual “[...] en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva y desfavorable”.

Así mismo, debe ponerse de presente que la ley, por razón de su efecto general inmediato, cobija situaciones jurídicas en curso, es decir, aquellas que venían desarrollándose con anterioridad a su promulgación y que continúan desdoblándose bajo su imperio. Esa aplicación de la ley nueva a las situaciones jurídicas que vienen del pasado se concreta a los efectos y a la extensión del derecho respectivo, que quedan sometidos al marco normativo que ella establece, sin que ello implique retroactividad. Es lo que la jurisprudencia ha denominado retrospectividad.

La retrospectividad de la ley, en efecto, es un fenómeno que se presenta cuando la norma se aplica, desde que entra en vigor, a situaciones que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición normativa. Ciertamente, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es aplicable a ellas⁵ (Subrayas y negrillas del Despacho).

Asimismo, se evidencia que la autoridad demandada no tendría competencia para emitir el acto enjuiciado, ya que no se observa ninguna habilitación expresa por parte del Legislador que permitiera conferir efectos retroactivos a la Ley 2194 de 2023.

En consecuencia, se accederá a la petición de suspensión de los efectos de la

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-564 de 2015.

⁵ La Corte Constitucional, en la Sentencia T-110 de 2011, señaló que “[...] el fenómeno de la retrospectividad de las normas de derecho se presenta ... cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición”, y precisó que “[...] este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad”.



circular demandada ya que están acreditados los requisitos para su decreto en tanto que: (i) en este estado del proceso se demostró que el requisito de *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho de la demanda, como quiera que la autoridad demandada no tendría competencia para emitir el acto enjuiciado al no tener ninguna habilitación para dar efectos retroactivos al artículo 179 de la Ley 2194 de 2023, (ii) se acreditó el *periculum in mora* ya que, en principio, el acto enjuiciado sería contrario a derecho, lo que justifica la necesidad de suspender su ejecución mientras se resuelve el fondo del asunto, y (iii) la medida no resulta más gravosa para el interés general, como quiera que los vehículos matriculados antes de la emisión de anotada norma, aún se encuentran en la obligación de adelantar su primera revisión técnico mecánica en los plazos definidos en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, antes de su modificación.

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

RESUELVE:

DECRETAR la suspensión de los efectos de la Circular Externa nro. 20234000000637 de 19 de octubre de 2023, “*PRIMERA REVISIÓN TÉCNICO-MECÁNICA Y DE CONTAMINANTES – LEY 2194 DE 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”*”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

El presente auto fue firmado electrónicamente por el consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.