

**MANIFIESTO DE CARGA ELECTRONICO - Fijación de la tarifa de las tasas.  
Especie venal**

Con apoyo en los criterios expuestos la Sala arriba a la conclusión de que tiene la condición de tasa el valor que la norma demandada autoriza cobrar a favor de la Nación - Ministerio de Transporte por el uso que las empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte de carga hagan del aplicativo electrónico manifiesto de carga, diseñado e implementado por la Nación, cada vez que la empresa lo requiera para expedir un manifiesto electrónico a favor del propietario o conductor de un vehículo afiliado. Como la norma demandada autorizó al Ministerio para cobrar una tasa que no tiene fundamento legal, violó igualmente el artículo 16 de la Ley 962 de 8 de julio de 2005 que prohíbe a los organismo o entidades de la Administración Pública Nacional, en este caso el Ministerio de Transporte, cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas o precio de servicios que no hayan sido autorizados mediante norma expedida por autoridad competente. Como el Ministerio de Transporte estableció la tarifa de una tasa en la norma demandada sin que el Legislador haya fijado los métodos y sistemas referidos en los párrafos anteriores, violó el artículo 338 constitucional, conclusión a la que se arriba tanto si el uso del aplicativo electrónico pueda o no clasificarse como una especie venal.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 997 / DECRETO 01 DE 1990 / LEY 105 DE 1993 / DECRETO 173 DE 2001 / DECRETO 1842 DE 2007 / DECRETO 2663 DE 2008 / LEY 962 DE 2005 - ARTICULO 16 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 12 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338

**NOTA DE RELATORIA:** Tributo y tasas, Corte Constitucional, sentencia C-134 de 25 de febrero de 2009. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de mayo de 2001, Rad. 1997-01053.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 4539 DE 2008 (29 de octubre) - ARTICULO 1 - MINISTERIO DE TRANSPORTE

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2009-00006-00**

**Actor: JUAN CARLOS RODRIGUEZ MUÑOZ**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

Procede la Sala a decidir en única instancia la demanda de nulidad incoada contra el artículo 1º de la Resolución 4539 de 29 de octubre de 2008 del Ministerio de Transporte, "Por la cual se modifica el artículo octavo de la Resolución 003924 de 17 de septiembre de 2008, mediante el cual se adopta el aplicativo MANIFIESTO DE CARGA ELECTRONICO para la generación y expedición del Manifiesto único de Carga".

## **ANTECEDENTES**

### **I. LA DEMANDA**

#### **a) Pretensiones**

El demandante pretende la nulidad de la norma reseñada en el epígrafe, mediante la cual "se establece como valor por el trámite de generación y expedición de cada manifiesto de carga a través del aplicativo electrónico respectivo, a favor de la Nación – Ministerio de Transporte, la suma resultante entre el 0.5% del valor del flete por cada viaje a realizar, siempre y cuando este sea menor o igual a cinco mil pesos (\$5.000.00), como tope máximo".

#### **b) Normas violadas**

El actor estimó violados los artículos 150-12, 154, 189-11 y 338 constitucionales; 2 (literal b) de la Ley 105 de 1993; 16 de la Ley 962 de 2005 y 29 de la Ley 336 de 1996. Igualmente, los artículos 7 del Decreto 173 de 2001, 4 del Decreto 1872 de 2007, 16 del Decreto 2053 de 2003 y 10 del Decreto 2663 de 2008.

#### **c) Concepto de la violación**

Aunque formalmente el actor manifestó que formulaba dos cargos, en realidad formuló varios más que se resumen así:

**a)** El Decreto 173 de 2001 y su modificatorio 1842 de 2005 **definen el manifiesto de carga como un documento** que debe expedir la empresa habilitada para prestar el servicio de transporte terrestre automotor de carga y que debe portar el conductor del vehículo durante su recorrido cuyo objeto es

amparar la mercancía movilizada ante todas las autoridades; y establece que al Ministerio de Transporte compete diseñar el formato único y establecer la ficha técnica para la elaboración del manifiesto, así como los mecanismos de control, y a las empresas de transporte corresponde reportar la información relacionada en dicho formato por medio físico o electrónico.

Afirmó que el documento descrito no es **una especie venal**, concepto definido por la jurisprudencia de esta corporación como las cosas o bienes que, de acuerdo con la ley, son susceptibles de ser vendidas por el Estado en desarrollo de determinadas competencias, para recaudar recursos fiscales que constituyen tasas, sujetas a las previsiones del artículo 338 constitucional, de acuerdo con el cual sus tarifas deben calcularse como recuperación de los costos de los servicios que se presten.

Pero si el manifiesto de carga fuera una especie venal entonces la norma demandada violaría el artículo 16.3 del Decreto 2053 que atribuye a la Subdirección de Tránsito del Ministerio de Transporte la facultad de **expedir actos administrativos para el diseño y asignación de especies venales, pero no parar crearlas ni para fijar su costo**; y también violaría el artículo 338 constitucional por cuya virtud la definición del método y sistema para el recaudo de las tasas corresponde a los órganos de representación popular de las entidades territoriales que por mandato legal las recaudan, las incorporan a sus presupuestos y transfieren parte de su valor al Ministerio de Transporte para remunerarlo por la asignación de series, códigos y rangos. (ver sentencia C-925 de 2006 de la Corte Constitucional y sentencia de 30 de agosto de 2002, exp. 6023-5986 de esta Sección)

**b)** Al señalar que el manifiesto de carga debe ser expedido y cobrado por el Ministerio de Transporte, la norma demandada viola los Decretos 173 de 2001 (artículo 7) y 1842 de 2005 (artículo 4), así como el Decreto 2663 de 2008 que establecen que dichas funciones corresponden a las empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte de carga y no al Ministerio.

**c)** Al señalar el monto que se debe pagar por concepto del manifiesto de carga el acto acusado también viola el artículo 16 de la Ley 962 de 2005, el cual dispone que ningún organismo o entidad de la administración pública nacional podrá cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de

tasas, contribuciones formularios o precios de los servicios que no estén expresamente autorizados por normas con fuerza de ley o por entidad competente que determine los recursos con los cuales contará la respectiva entidad para cumplir su objeto.

**d)** El señalamiento del costo de la generación y expedición del manifiesto de carga mediante el acto acusado es arbitrario porque no se ajusta a ningún criterio legal; porque se motivó en presuntos planteamientos formulados por los distintos estamentos e integrantes de la cadena del transporte que en el acto no se mencionan; y porque no se ajustó al criterio de proporcionalidad que de acuerdo con la Carta política debe inspirar la fijación de las tasas, pues su propósito es la recuperación de los costos en que el Estado incurre al prestar determinados servicios.

**e)** Pese a que la norma demandada invoca como fundamento la potestad reglamentaria, lo cierto es que la desbordó porque la misma no podía utilizarse para ejercer una función que correspondía de manera exclusiva a los órganos de elección popular.

**f)** La norma demandada viola el artículo 150-12 constitucional que atribuye al Congreso la facultad de establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

**g)** También violó el artículo 338 de la Constitución Política porque estableció una contribución a favor del Ministerio de Transporte sin existir una ley que autorice la creación de la misma.

**h)** Violó igualmente el artículo 29 de la Ley 336 de 1996 que atribuye al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, en condición de rector y orientador del sector y del sistema nacional de transporte, formular la política y los criterios que se deben tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación en las tarifas en cada uno de los modos de transporte.

Aseguró que el artículo 21 de la ley 105 de 1993 no puede considerarse como el fundamento normativo que permitía al Ministerio cobrar suma alguna por la expedición del manifiesto de carga electrónico, pues dicha norma está ubicada

en acápite correspondiente a la construcción y conservación de la infraestructura del transporte, definida en el artículo 12 ibídem, que no guarda relación con la expedición de manifiestos de carga.

## II. LA CONTESTACIÓN

El Ministerio de Transporte contestó oportunamente la demanda mediante apoderado y se opuso a las pretensiones aduciendo que profirió la Resolución 4539 de 2008 del Ministerio de Transporte demandada con fundamento en las siguientes normas: artículos 333 y 334 constitucionales, de acuerdo con los cuales el Estado debe regular y vigilar la industria del Transporte; Ley 105 de 1993 y Ley 336 de 1996 que faculta al Gobierno Nacional para regular y reglamentar el transporte público en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad; Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito; Decreto 2053 de 2003 y artículo 10 del Decreto 2663 de 2008 que facultó al Ministerio para diseñar, implementar y reglamentar la expedición electrónica del manifiesto de carga.

Agregó que con posterioridad a la expedición de la norma demandada el Ministerio profirió la Resolución 2395 de 9 de junio de 2009 que fijó las tarifas a favor del Ministerio de Transporte de las especies venales asignadas a los organismos de tránsito del país, los derechos de trámite que atiende el Ministerio y las tarifas de los servicios para garantizar las sostenibilidad del Registro Único Nacional de Tránsito. En el artículo primero estableció la tarifa por los trámites a su cargo, entre los cuales incluyó \$ 5.000 por el trámite correspondiente al manifiesto electrónico de carga.

Citó en su apoyo sentencia de 30 de agosto de 2002 (expedientes acumulados 2023 y 5986) donde esta Sección estableció que la facultad de determinar los valores de las especies venales no comprende el señalamiento de las tarifas por su adquisición y que “el artículo 1º de la resolución 004 de 1999 que...fija los valores de los trámites que se efectúan ante el Ministerio de Transporte no vulnera disposición alguna”; criterios reiterados en sentencia de 6 de febrero de 2003, expediente 7161.

Agregó que el valor establecido por la expedición del manifiesto de carga no constituye un impuesto ni una contribución; tampoco una tasa porque la misma

corresponde al pago que se efectúa como contraprestación por un servicio prestado por el Estado, concepto que no se aplica a la tarifa prevista en la norma demandada que no pretende cobrar por ningún servicio, puesto que la expedición del manifiesto de carga no es un servicio.

El Ministerio no cobra la expedición del manifiesto de carga como prestación a la prestación de un servicio, sino porque necesita financiar los costos de la adquisición y desarrollo de la tecnología necesaria para su expedición, así como de la administración de la información allí consignada.

El valor exigido por la norma demandada, como ella misma prevé, es para **“el trámite”** de generación y expedición del manifiesto de carga a través del aplicativo electrónico. Esta exigencia no vulnera la reserva legal y corresponde al poder regulador y rector que el Decreto 2171 de 1992 atribuyó al Ministerio.

Propuso **excepción de vigencia de la Resolución No. 2395 de 9 de junio de 2009**, la cual sustentó aduciendo que el cobro por la expedición del manifiesto de carga que se refiere el acto cuestionado fue incluido después en la Resolución 2395 anotada, proferida con fundamento en el poder regulador y rector que el Decreto 2171 de 1992 le confirió al Ministerio. También propuso **excepción de título justo** que sustentó con el argumento de que las Resoluciones 4539 de 2008 y 2395 de 2003 se profirieron con base en las leyes 105 de 1993, 769 de 2002 y en los Decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008, en ejercicio de la potestad reglamentaria que el artículo 189-11 superior le confiere al Ministerio, y con apoyo en el artículo 365 constitucional; y solicitó que en la sentencia se declare de oficio cualquier excepción que se encuentre probada en el proceso.

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

Por auto de 4 de junio de 2009 se admitió la demanda y se negó la solicitud del acto administrativo demandado (fs. 54 a 56), el cual se notificó por estado a las partes y personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 56) y por aviso al Ministro de Transporte (f. 57). El proceso se fijó en lista por el término de ley (f. 56) y por auto de 13 de octubre de 2009 se abrió a pruebas (f. 166). Mediante providencia de 20 de noviembre de 2009 se corrió traslado a las partes para

alegar de conclusión (f. 169).

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El demandante presentó oportunamente alegatos en los que reiteró, en lo sustancial, los hechos y razones expuestos en la demanda (fs. 171 a 176).

El Ministerio de Transporte presentó oportunamente alegatos en los que reiteró, por su parte, los hechos y razones en los que fundó la contestación (fs. 169 a 170).

#### **V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público solicitó que se declare no probada la **excepción de vigencia de la Resolución No. 2395 de 9 de junio de 2009** porque defiende la legalidad de dicha resolución que no fue objeto de demanda en este proceso y si bien le hizo perder vigencia al acto demandado no impide su juzgamiento dado que, como ha sostenido esta Corporación de manera reiterada, la derogación de un acto administrativo general no impide enjuiciar su legalidad en vista de los efectos que pudo producir durante su vigencia.

Afirmó que la denominada excepción de justo título en realidad constituye un argumento según el cual el acto acusado se ajusta a la Constitución y la ley asunto que debe estudiarse al definir el fondo de la litis, y que no procede declarar ninguna excepción de oficio, como pidió el Ministerio demandado porque no se advierte la configuración de ninguna.

Al estudiar el fondo de litis solicitó la declaración de nulidad del acto acusado porque las normas que invocó como fundamento no facultan al Ministerio para proferir una tasa, concepto al que corresponde el cobro por la expedición del manifiesto de carga electrónico.

Aseguró que dicha tasa que no podía ser establecida por el Ministerio de Transporte por falta de una competencia que, en realidad, le correspondía al Legislador.

Explicó que las sentencias del Consejo de estado invocadas en defensa del acto acusado no se aplican al mismo porque se refieren a un tema diferente.

## **VI. CONSIDERACIONES.**

### **6.1. Consideraciones preliminares**

La parte demandada propuso excepción de vigencia de la Resolución No. 2395 de 9 de junio de 2009, la cual sustentó aduciendo que el cobro por la expedición del manifiesto de carga a que se refiere el acto cuestionado fue regulado después por el artículo 1º de la resolución mencionada, proferida con fundamento en el poder regulatorio y rector que el Decreto 2171 de 1992 le confirió al Ministerio.

También propuso excepción de título justo que sustentó con el argumento de que las Resoluciones 4539 de 2008 y 2395 de 2003 se profirieron con base en las leyes 105 de 1993, 769 de 2002 y en los Decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008, en ejercicio de la potestad reglamentaria que el artículo 189-11 superior le confiere al Ministerio, y con apoyo en el artículo 365 constitucional

- Advierte la Sala que ninguno de los argumentos descritos pueden calificarse como excepciones porque no constituyen hechos nuevos aducidos por la parte demandada con aptitud para enervar las pretensiones de la demanda.

El primer argumento de defensa no es de recibo porque la Resolución No. 2395 de 9 de junio de 2009, por la cual se fijan las tarifas a favor del Ministerio de Transporte de las Especies Venales asignadas a los Organismos de Tránsito del país, los derechos de los trámites que atiende el Ministerio y las tarifas de los servicios para garantizar la sostenibilidad del Registro Unico Nacional de Tránsito – RUNT”, no modificó la norma demandada, pues se limitó a reiterarla señalando como tarifa por el trámite del manifiesto electrónico, la misma que contiene el acto

demandado. <sup>1</sup>

La norma demandada sí fue derogada posteriormente de manera expresa por el artículo 12 de la Resolución 4496 de 2011 del Ministerio de Transporte. Pero ni siquiera esta situación impide a la Sala estudiar de fondo los cargos formulados en su contra, en vista de que, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia de esta Corporación, el hecho de que un acto administrativo hayan sido subrogado o derogado de manera expresa por actos posteriores no impide que sea objeto de control judicial de legalidad en consideración a los efectos jurídicos que pudo producirse durante su vigencia.

Tampoco incide la resolución derogatoria en el juicio de legalidad de la derogada porque dentro de éste se deben tener en cuenta las normas vigentes en el momento en que esta última se expidió y no las que se profirieron con posterioridad y, en todo caso, la nulidad de la resolución derogatoria no fue solicitada en este proceso y por eso no cabe pronunciarse sobre su legalidad.

- El argumento expuesto por la parte demandada, según el cual la norma demandada se profirió de acuerdo con las competencias legales conferidas al Ministerio de Transporte constituye precisamente el asunto de fondo que abordará la Sala al enjuiciar su legalidad.

- La Sala no declarará oficiosamente ninguna excepción de fondo, como solicitó el Ministerio demandado, porque no encuentra probada ninguna en el proceso.

## 6.2. La norma demandada

*“Ministerio de Transporte  
RESOLUCIÓN 4539 DE 2008  
(Octubre 29)*

*“Por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución número 003924 del 17 de septiembre de 2008, mediante la cual se adopta el aplicativo manifiesto de carga electrónico para la generación y expedición del manifiesto único de carga”.*

*El Ministro de Transporte,*

---

<sup>1</sup> Efectivamente el artículo 1º de la Resolución 2395 de 2009 dispuso: **“Artículo primero.** Fijar las siguientes tarifas a favor del Ministerio de Transporte, por los trámites que se adelantan ante este; así: (...) Manifiesto electrónico de carga: 0.5% del valor del flete máximo 5.000.”

en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 769 de 2002, los decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008, y

**CONSIDERANDO:**

Que teniendo en cuenta las apreciaciones y planteamientos formulados por los distintos estamentos e integrantes de la cadena del transporte público, terrestre automotor de carga, se hace necesario modificar el valor del manifiesto de carga establecido en el artículo 8º de la Resolución 003924 de 17 de septiembre de 2008.

Que en mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

ART. 1º—Modificar el artículo 8º de la Resolución 3924 de 17 de septiembre de 2008, así: “Artículo 8º. Se establece como valor por el trámite de generación y expedición de cada manifiesto de carga a través del aplicativo electrónico respectivo, a favor de la Nación, Ministerio de Transporte, la suma resultante entre el 0,5% del valor del flete por cada viaje a realizar, siempre y cuando este sea menor o igual a cinco mil pesos (\$ 5.000), como tope máximo”.

ART. 2º—Los demás términos de la Resolución 3924 del 17 de septiembre de 2008 continúan vigentes.

ART. 3º—La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y modifica el artículo octavo de la Resolución 3924 de 17 de septiembre de 2008.

*Publíquese y cúmplase.*

*Dada en Bogotá, D.C., a 29 de octubre de 2008*

*El Ministro del Transporte,*

### **6.3. Los cargos de la demanda**

Pese a la diversidad de normas que en el libelo se citaron como violadas, la acusación puede resumirse así:

**6.3.1. Primer cargo.** La norma demandada desconoció que el Ministerio de Transporte no tenía competencia para atribuirse la función de generar y expedir manifiestos de carga y violó los artículos de los Decretos 173 de 2001, 1842 de 25 de mayo de 2007 y 2663 de 21 de junio de 2008 que atribuyen a la empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte de carga la función de expedirlos a favor de los propietarios y/o conductores de los vehículos afiliados a ellas.

#### **6.3.1.1. Estudio y decisión del cargo**

La acusación según la cual el Ministerio de Transporte carecía de competencia para atribuirse la función de generar y expedir manifiestos de carga no tiene vocación de prosperidad porque la norma demandada no le asigna al Ministerio esas funciones.

En efecto, la acusación pone de presente la equivocada interpretación que el actor hizo de la norma demandada, la cual establece: *“Se establece como valor por el trámite de generación y expedición de cada manifiesto de carga a través del aplicativo electrónico respectivo, a favor de la Nación, Ministerio de Transporte, la suma resultante entre el 0,5% del valor del flete por cada viaje a realizar, siempre y cuando este sea menor o igual a cinco mil pesos (\$ 5.000), como tope máximo”*.

La norma demandada **no señala que la persona o entidad responsable de generar o expedir el manifiesto de carga sea el Ministerio de Transporte**, sino que se limita a fijar el valor que debe pagarse a la Nación cobra por utilizar el aplicativo electrónico para dicha expedición.

Para comprender mejor el sentido de la norma acusada conviene describir el contexto normativo dentro del cual se expidió, a lo que se procede.

#### **- Contexto normativo dentro del cual se profirió el acto demandado**

El artículo 997 del Código de Comercio, subrogado por el artículo 13 del Decreto Extraordinario 01 de 1990, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar el funcionamiento de las empresas de transporte, *“especialmente en cuanto a la seguridad de los pasajeros y la carga, la higiene y la seguridad de los vehículos,... instalaciones y... en cuanto a las tarifas, horarios, itinerarios y reglamentos...”*; y el artículo 999 ibídem estableció que *“El Gobierno reglamentará las disposiciones de este Título, las que se aplicarán al transporte cualquiera que sea el medio empleado para realizarlo, sin perjuicio de normas contenidas en disposiciones especiales”*.

La Ley 105 de 1993, *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales... y se dictan otras disposiciones”*, facultó al Gobierno Nacional para reglamentar el funcionamiento del transporte de carga.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La norma mencionada reza textualmente: **Artículo 3º.- Principios del transporte público.** *El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad*

La 336 de 1996, "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte", dispuso que *"el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte, dictará en el término de un año, contado desde la vigencia de esta ley, las reglamentaciones que correspondan a cada uno de los modos de transporte. El plazo para acogerse a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, será señalado en la misma"*.

Esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 066 de 1999 con el argumento de que la fijación de un término para que el Gobierno Nacional dicte las reglamentaciones que corresponderán a cada uno de los modos de transporte, *"resulta contrario a la Constitución Nacional, pues...la potestad reglamentaria que conforme al artículo 189 numeral 11 de la Carta, es atribución del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, permanece radicada en él durante todo el tiempo de vigencia de la ley que requiera su reglamentación para la cumplida ejecución de la misma, sin que pueda el legislador imponer ningún límite temporal para su ejercicio"*.

En ejercicio de la facultad conferida por las disposiciones anotadas, incluida por supuesto la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189-11 constitucional, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 173 de 2001, "Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga".<sup>3</sup>

Este decreto tuvo como objeto "reglamentar la habilitación de las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor de Carga y la prestación por parte de estas, de un servicio eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte, como el de la libre competencia y el de la iniciativa privada, a las cuales solamente se aplicarán

---

*de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: (...) 6. De la libertad de empresa: (...) El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y **el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento.** El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito*

<sup>3</sup> De hecho, el encabezamiento de dicho decreto reza que el Gobierno lo profiere "en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el Código de Comercio".

las restricciones establecidas por la ley y los Convenios Internacionales" (artículo 1º).

El artículo 7 ibídem definió el concepto de manifiesto de carga; el artículo 27 ibídem atribuyó la responsabilidad de expedirlo a la empresa habilitada para prestar el servicio público de transporte de carga y el artículo 28 estableció la competencia del Ministerio de Transporte para diseñar el "Formato Único de Manifiesto de Carga" y establecer la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes, y reguló la expedición de copias, en los siguientes términos:

***“Artículo 7o. Definiciones.** Para la interpretación y aplicación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*• **Manifiesto de carga.** Es el documento que ampara el transporte de mercancías ante las distintas autoridades, por lo tanto, debe ser portado por el conductor del vehículo durante todo el recorrido. Se utilizará para llevar las estadísticas del transporte público de carga por carretera dentro del territorio nacional.*

*(...) **Artículo 27. Manifiesto de carga.** La empresa de transporte habilitada, persona natural o jurídica, expedirá directamente el manifiesto de carga para todo transporte terrestre automotor de carga que se preste como servicio público.*

***Artículo 28. Adopción de formato.** El Ministerio de Transporte diseñará el "Formato Único de Manifiesto de Carga" y establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.*

*El manifiesto de carga se expedirá en original y tres (3) copias, firmados por la empresa de transporte habilitada y por el propietario o conductor del vehículo. El original deberá ser portado por el conductor durante todo el recorrido; la primera copia será conservada por la empresa de transporte, la segunda copia deberá ser enviada por la empresa a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y la tercera copia deberá ser conservada por el propietario y/o conductor del vehículo.*

De acuerdo con las disposiciones comentadas es claro que **el manifiesto de carga debe ser expedido por la empresa habilitada para prestar el servicio de transporte de carga** y entregado al propietario o conductor del vehículo afiliados a la misma, con copia a la empresa misma y a la DIAN.

Al Ministerio de Transporte corresponde únicamente diseñar el formato único a utilizar; establecer la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes

En cumplimiento de las facultades que le fueron conferidas por el decreto analizado, el Ministerio de Transporte profirió la Resolución 2000 de 2 de agosto de 2004 "Por la cual se establece la ficha técnica para el formato único del Manifiesto de Carga, se señala el mecanismo para su elaboración, distribución y se establece el procedimiento de control, verificación y seguimiento".<sup>4</sup>

Esta resolución adoptó un formato de manifiesto de carga (artículo 1º); definió el manifiesto de carga en los mismos términos del decreto que le sirvió de fundamento (artículo 2º) y dispuso que será "elaborado y expedido por las empresas de transporte público terrestre automotor de carga legalmente constituidas y debidamente habilitadas, previa asignación de rangos para su numeración por parte del Ministerio de Transporte (artículo 3º), que serán asignadas por las Divisiones Territoriales del Ministerio (artículo 4). El manifiesto debía ser "expedido mediante el formato establecido en la presente resolución, el cual puede ser preimpreso o generado por software propio de la empresa o por el que suministra el Ministerio de Transporte" (artículo 14).

Posteriormente, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 1842 de 25 de mayo de 2007, "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 173 del 5 de Febrero de 2001", el cual se motivó con el argumento de que la Ley 527 de 1999 establece y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales y, además, se hace necesario precisar lo relacionado con las copias del documento denominado Manifiesto Único de Carga.

Este nuevo decreto modificó el artículo 28 del Decreto 173 de 2001 <sup>5</sup> en los siguientes términos:

---

<sup>4</sup> Para proferir esta Resolución, publicada en el Diario Oficial 45631 de 5 de agosto de 2004 y derogada posteriormente por Resolución 3924 de 2008, el Ministerio de Transporte invocó en su apoyo las facultades conferidas por los decretos 2053 de 2003 y 173 de 2001.

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial 46639 de mayo 25 de 2007.

**"Artículo cuarto.-** Modificar el Artículo [28](#) del Decreto 173 de 2001, el cual quedará así:

**"Artículo 28.- Formato.** El Ministerio de Transporte diseñará el formato único de manifiesto de carga y establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes. Las empresas de transporte deberán reportar la información relacionada con este documento al Ministerio de Transporte, en medio magnético o electrónico.

*El manifiesto de carga se expedirá en original y dos (2) copias, firmados por la empresa de transporte habilitada y por el propietario o conductor del vehículo.*

*El original deberá ser portado por el conductor durante todo el recorrido; la primera copia será conservada por la empresa de transporte, y la segunda copia deberá ser conservada por el propietario y/o conductor del vehículo",*

**Parágrafo primero.-** El original del manifiesto de Carga enviado por medios electrónicos, ópticos o similares, tales como, Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, correo electrónico, telex o telefax, podrá ser portado por el conductor durante el recorrido y surte los efectos del original.

**Parágrafo segundo.-** El Ministerio de Transporte, remitirá en forma electrónica la información enviada por las empresas de transporte de carga habilitadas, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN."

Las normas comentadas no modificaron la naturaleza ni la función del manifiesto de carga; **tampoco la función de su expedición a cargo de la empresa de transporte** ni la atribuida al Ministerio de Transporte para diseñar el formato único para diligenciarlo y establecer la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.

Entre las modificaciones que sí introduce se encuentran las siguientes:

- a) A las empresas de transporte se les releva del deber de remitir copia del manifiesto a la DIAN y se les impone el de reportar la información relacionada con este documento al Ministerio de Transporte, en medio magnético o electrónico.
- b) Al Ministerio de Transporte se le obliga a remitir la información recibida de las empresas de transporte de carga habilitadas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, por medios igualmente electrónicos.

c) En relación con el original del manifiesto de carga enviado por medios electrónicos, ópticos o similares, tales como, Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, correo electrónico, telex o telefax, se dispuso que podría ser portado por el conductor durante el recorrido y surte los efectos del original.

Mediante Decreto 2663 de 21 de junio de 2008 del Gobierno Nacional, “Por el cual se establecen los criterios en las relaciones entre el remitente y/o generador, la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga y el propietario del vehículo y se dictan otras disposiciones”,<sup>6</sup> se refirió en los siguientes términos al manifiesto de carga:

**“Artículo 10.** *El Ministerio de Transporte diseñará, implementará y reglamentará el procedimiento para la expedición electrónica del manifiesto de carga que garantice el manejo integral de la información y el cumplimiento riguroso de las relaciones económicas establecidas en la presente disposición.*

Mediante Resolución 3924 de 17 de septiembre de 2008 el Ministerio de Transporte adoptó el aplicativo manifiesto de carga electrónico para la generación y expedición del manifiesto único de carga y estableció el formato único del manifiesto único de carga.

Para motivar esta resolución el Ministerio de Transporte adujo que “el reporte de información del manifiesto de carga se viene efectuando a través de la asignación previa de rangos y reporte posterior de la información por las empresas de transporte de carga y con el propósito de mejorar las condiciones de seguridad, oportunidad y confiabilidad en la transmisión de la información, se hace necesario implementar la nueva tecnología correspondiente al uso del certificado de firma digital contemplado en la Ley 527 de 1999”, y “establecer el valor por el trámite de generación a través del aplicativo manifiesto electrónico de carga, con el cual se mejorará los niveles de servicio con criterios de eficiencia, celeridad y economía para el acceso del ciudadano a la administración pública”.

La resolución comentada reguló el trámite de obtención del certificado de firma digital emitido por una entidad de certificación abierta, debidamente autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio, así como de su renovación anual (artículo 2º); dispuso que “Las empresas de servicio público de transporte de carga

que no adquieran el certificado digital no podrán generar ni imprimir el manifiesto de carga (artículo 3º), y que “a partir del 1º de diciembre de 2008 solo tendrán validez los manifiestos de carga expedidos por el aplicativo manifiesto de carga electrónico (artículo 6º). En el artículo 8º dispuso lo siguiente:

**“Artículo 8º.** Establecer en diez mil (\$ 10.000.00) pesos moneda corriente el valor por el trámite de generación y expedición a través del aplicativo manifiesto de carga de cada manifiesto de carga a favor de la nación - Ministerio de Transporte”.

Esta resolución no modifica sino que reitera las disposiciones comentadas previamente, de acuerdo con las cuales el manifiesto de carga debe ser expedido a favor de los propietarios y/o conductores de vehículos por parte de las empresas a las que están afiliadas, siempre que estén habilitadas para prestar el servicio público de transporte de carga. Y también conserva la competencia del Ministerio de Transporte para diseñar para diseñar el formato único para diligenciarlo y establecer la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.

Lo que pretende esta resolución es reglamentar el trámite de obtención del certificado de firma digital por parte de las empresas de servicio público de transporte de carga **como condición para que puedan generar e imprimir el manifiesto de carga mediante el uso de un aplicativo electrónico** cuya implementación está a cargo del Ministerio de Transporte.

La norma cuestionada en este proceso es el artículo 1º de la Resolución 4539 de 29 de octubre de 2008 del Ministerio de Transporte y su objeto fue disminuir el monto cobrado por el uso del aplicativo electrónico establecido en el 8 de la Resolución 3924 de 17 de septiembre de 2008 comentado en los párrafos anteriores.

Lo dicho hasta aquí permite concluir que la norma demandada no establece un cobro para retribuir al Ministerio de Transporte por la expedición de manifiestos de carga electrónico, como afirmó erradamente el actor, pues la función de expedirlos se conserva en manos de las empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte de carga.

---

<sup>6</sup> Fue publicado en el Diario Oficial 47057 de julio 21 de 2008 y proferido por el Gobierno invocando las facultades conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, en desarrollo del artículo 2º la Ley 105 de 1993 y del artículo 29 de la Ley 336 de 1996.

Por lo expuesto no prospera el cargo según el cual el Ministerio de Transporte carecía de competencia para modificar las responsabilidades en la expedición de manifiestos de carga.

**6.3.2. Segundo cargo.** El Ministerio de Transporte no tenía competencia para establecer una tasa como retribución a la utilización del aplicativo diseñado para generar el manifiesto de carga electrónico y al hacerlo violó los artículos 150-12 y 338 constitucionales, cuyos textos son los siguientes:

**Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

*12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)."*

**Artículo 338.** *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

*(...)"*

Señala que también se violó el artículo 16 de la Ley 962 de 8 de julio de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos", del siguiente tenor literal:

**"Artículo 16. Cobros no autorizados.** *Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional podrá cobrar, por la realización de sus funciones, valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, formularios o precio de servicios que no estén*

*expresamente autorizados mediante norma con fuerza de ley o mediante norma expedida por autoridad competente, que determine los recursos con los cuales contará la entidad u organismo para cumplir su objeto (...)*”.

Para establecer si mediante el cobro contenido en la norma demandada por el uso del aplicativo electrónico se instituyó una tasa y si ello compete al Ministerio del Transporte conviene efectuar algunas precisiones conceptuales acerca del concepto de tributo en general, de las notas características de la tasa en particular y de las competencias para instituir las.

Así, mediante sentencia C-134 de 25 de febrero de 2009, la Corte Constitucional expuso los siguientes criterios que en esta ocasión se prohíjan.

*“...3.1. El Estado exige cargas económicas a los particulares en función de la realización de sus cometidos y, específicamente, prestaciones avaluables en dinero como medio financiero de la actividad estatal. Así, en términos generales, son tributos las prestaciones pecuniarias establecidas por la autoridad estatal, en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos consisten en impuestos, contribuciones y tasas (como se desprende del artículo 338 de la Constitución Política), según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad.*

*3.2. La doctrina ha fijado los elementos que deben concurrir en un tributo para ser definido como tasa, así: (i) prestación tributaria establecida por norma legal o con fundamento en ella; (ii) titularidad del Estado, directa o indirecta; (iii) cuantificación referenciada al costo del servicio o del bien de que se trate; (iv) relación directa del contribuyente con una actividad de interés público o un bien de dominio público, a través de su solicitud[4].*

*3.3. En Sentencia C-475 de 2004[5] la Corte señaló algunos criterios relativos a las tasas: (i) el Estado puede trasladar a los ciudadanos el costo de prestar determinados servicios mediante la fijación de tasas; (ii) el establecimiento de tasas que no consultan la capacidad económica de los contribuyentes contradice la Carta Fundamental; (iii) las autoridades administrativas pueden fijar las tarifas de tasas y contribuciones, a través de métodos y sistemas claros y precisos. Y en el fallo C-1171 de 2005[6], la Corte refiere a las tasas con las siguientes características: “constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio (...).*

#### **(...) 4. La potestad tributaria: titularidad.**

4.1. La Constitución Política radica la potestad tributaria en los cuerpos representativos de elección popular: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales (...)” (Constitución Política, art. 338, inciso 1). Tratándose de tributos del orden nacional, corresponde al Congreso de la República “establecer contribuciones fiscales, y excepcionalmente, contribuciones parafiscales (...)” (Constitución Política, art. 150, numeral 12).

4.2. La expresión “contribuciones fiscales” ha de entenderse en un sentido lato, como sinónimo del concepto genérico de tributo, fuente de los denominados ingresos tributarios; lo mismo, tratándose la voz impuesto, cuyo alcance corresponde a la noción de tributo. En ambos casos, la Carta Política incurre en la impropiedad de confundir el género y la especie. Pero una interpretación sistemática de la Constitución, fundada en los principios de legalidad y representación (*nullum tributum sine legge*), conduce a concluir que sólo a través de ley pueden establecerse impuestos, tasas y contribuciones.

4.3. En situaciones extraordinarias, el Gobierno Nacional tiene facultad para fijar tributos a través de decretos legislativos: bajo Estado de Conmoción Interior, puede imponer contribuciones fiscales o parafiscales (Constitución Política, art 213; Ley 137 de 1994, art. 38, literal I); y en Estado de Emergencia, establecer o modificar tributos (Constitución Política, art. 215). Así, durante los estados de excepción, el Gobierno Nacional es titular del poder impositivo que, ordinariamente, corresponde al Congreso de la República.

4.4. No ocurre igual con la habilitación legislativa de que puede ser objeto el Ejecutivo nacional por el órgano Legislativo. Según la Constitución Política, el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de facultades precisas y temporales - hasta por seis meses - para expedir normas con fuerza de ley, mas no “para decretar impuestos” (Constitución Política, art. artículo 150, numeral 10, inciso final). Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional, en sentencias 1040 de 1993 y C-1067 de 2002<sup>[8]</sup>:

“(...) Este artículo, encuentra su fundamento en el principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual no hay gravamen sin representación. Por esta razón y en consonancia con los mandatos del artículo 338 de la Carta, el concepto ‘impuestos’ es utilizado en sentido amplio, vale decir, involucra tasas y contribuciones, pues no tendría sentido alguno que se impidiera el traspaso de la facultad legislativa de imponer impuestos y se dejare abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones”. (C 40/93, MP *Ciro Angarita barón*)

“(...) El Congreso no puede delegar en el Gobierno la facultad para establecer gravámenes; la excepción a la regla general de la determinación de la tarifa por la ley, consistente en la posibilidad de que la autoridad pueda fijarla, es de aplicación restrictiva y sólo

se predica respecto de las tasas y de las contribuciones; y en estos eventos la ley, las ordenanzas o los acuerdos deben fijar en forma clara el método y el sistema para su determinación. (...). (C 1067/02, MP Jaime Córdoba)

4.5. Así, la norma constitucional prohíbe al Legislador investir de poder tributario al Ejecutivo, mediante una ley de facultades extraordinarias. En consecuencia, no puede el Gobierno Nacional decretar impuestos, tasas o contribuciones a través del Decreto-Ley.

(...) **5. El principio de legalidad de los tributos.**

5.1. El artículo 338 de la Constitución Política afirma el principio de legalidad de los tributos al expresar, en el inciso primero: (...) “La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos (...)”. Como se expresó atrás (punto 4.2. de ‘Consideraciones’), esta regla de legalidad de los elementos del tributo se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones.

5.2. Por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento “tarifa” de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa. El inciso 2 del artículo 338 dice que “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen (...)”.

Tal habilitación constitucional al Ejecutivo, tiene un marco legal para su ejercicio al precisar enseguida que “(...) el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (...)”.

Mediante sentencia de 4 de mayo de 2001, expediente No. 1997-1053-01, la Sección Cuarta de esta Corporación manifestó:

*“...Con respecto al concepto y diferencias entre impuesto y tasa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación ha precisado en reiteradas oportunidades que el impuesto es un gravamen que surge unilateral, obligatoria y coactivamente del solo hecho de la sujeción del contribuyente o responsable al poder de imposición del Estado, sin contraprestación o equivalencia individual ni directa a favor de los mismos.*

*Y en relación con la tasa se ha dicho que está fundada igualmente en el poder de imposición y en la ley, que tiene como hecho generador la prestación concreta e individualizada de un servicio público, existe una contraprestación y su pago tiene carácter voluntario en la medida en que solo se hace exigible en el evento de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente...”*

Con apoyo en los criterios expuestos la Sala arriba a la conclusión de que **tiene la condición de tasa** el valor que la norma demandada autoriza cobrar a favor de la Nación - Ministerio de Transporte por el uso que las empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte de carga hagan del aplicativo electrónico manifiesto de carga, diseñado e implementado por la Nación, cada vez que la empresa lo requiera para expedir un manifiesto electrónico a favor del propietario o conductor de un vehículo afiliado.

En efecto, se trata de una contraprestación pecuniaria a favor de la Nación – Ministerio de Transporte; exigida a las empresas de transporte de carga interesadas en desarrollar una actividad de interés público, para cuya operación requieren usar el aplicativo electrónico.

La obligación de asumir el valor exigido por la norma demandada surge de la decisión de las empresas de transporte de carga de utilizar el aplicativo administrado por el Ministerio y las sumas definidas por ese concepto tienen una relación costo - beneficio con el servicio prestado por el Ministerio al contribuyente.

Por otra parte, es claro que ninguna norma legal ha establecido tasas por concepto del uso del aplicativo electrónico implementado por el Ministerio de Transporte para que las empresas del sector puedan generar y expedir manifiestos de carga, ni señaló los sujetos activos y pasivos de la tasa mencionada, ni el hecho y bases gravables, ni los parámetros para determinar las tarifas; razón por la cual su cobro entraña una flagrante violación de los principios de legalidad y representación del tributo previstos en los artículos 150-12 y 338 constitucionales que en la demanda se citaron atinadamente como violados, razón suficiente para declarar su anulación.

Como la norma demandada autorizó al Ministerio para cobrar una tasa que no tiene fundamento legal, violó igualmente el artículo 16 de la Ley 962 de 8 de julio de 2005 que prohíbe a los organismo o entidades de la Administración Pública Nacional, en este caso el Ministerio de Transporte, cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas o precio de servicios que no hayan sido autorizados mediante norma expedida por autoridad competente.

**6.3.3. Tercer cargo.** El demandante afirmó que la tarifa de la tasa prevista en la norma demandada se fijó arbitrariamente porque no obedece a ningún criterio legal orientado a recuperar los costos de los servicios que le presten o participación en los beneficios que les proporcionen a los contribuyentes y no responde a sistema o método alguno definido por el legislador para establecer tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, como lo exige el artículo 338 constitucional.

Este cargo también prosperará por las siguientes razones:

El artículo 338 comentado establece el principio de legalidad del tributo que exige que su creación por parte de los órganos de elección popular, Congreso de la República, Asambleas Departamentales o Concejos Municipales, según el ámbito del tributo, pero permite con relación a las tasas y contribuciones - como en nuestro caso - que uno de sus elementos - la tarifa -, sea fijado excepcionalmente por la autoridad administrativa, - en este caso el Gobierno Nacional.

Pero, ni siquiera en esta situación excepcional, la administración puede establecer de manera autónoma la tarifa de la tasa pues debe sujetarse en primer lugar al criterio constitucional según el cual dicha tarifa debe perseguir exclusivamente la recuperación de los costos de los servicios que se presten al contribuyente o la participación en los beneficios que se le proporcione. Y en segundo lugar, debe sujetarse al sistema y el método previsto por el legislador definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

En el presente caso es claro que el Ministerio de Transporte únicamente motivó la decisión de modificar la tarifa por el uso del aplicativo electrónico manifiesto de carga *“teniendo en cuenta las apreciaciones y planteamientos formulados por los distintos estamentos e integrantes de la cadena del transporte público, terrestre automotor de carga”*, como consta en el texto mismo de la resolución demandada, sin considerar, como lo exige el inciso segundo del artículo 338 constitucional método o sistema alguno previsto en la ley para establecer los costos de los servicios ofrecidos al contribuyente, los beneficios obtenidos por éste y la forma de hacer su reparto.

Conviene puntualizar que el acto demandado no hubiera podido en ningún caso fundar su decisión en los métodos y sistemas establecidos legalmente, como lo exige la Carta Política, porque ninguna norma legal los ha establecido.

En defensa del acto demandado, el Ministerio del Transporte adujo que podía proferirlo con fundamento en las mismas normas legales que le permite establecer los precios de venta de las especies venales, concepto definido en sentencias de 30 de octubre de 2008, C. P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, expediente No. 2004-00382-01 y reiterado en la sentencia de 2 de diciembre de 2010, expediente No. 2004-00130-01, C. P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, en los siguientes términos:

*“...Conjugando el significado de las palabras que conforman el concepto que encierra dicha expresión y la función del mismo, se tiene que especies venales son las cosas o bienes susceptibles de ser vendidas o expuestas a la venta por el Estado como forma o mecanismo de recaudo u obtención de recursos fiscales, dentro del desarrollo de actividades, funciones o servicios determinados. Por ende, puede ser utilizado y de hecho lo es en el desarrollo de muchas funciones o actividades estatales. En el caso de la actividad de inspección, vigilancia, control y organización de la actividad del transporte y del tránsito de vehículos, las especies venales están constituidas principalmente por la placa única nacional para automotores y motocicletas, licencias de tránsito, licencias de conducción, certificados de movilización y formulario único nacional, por lo cual cabe denominarlas especies venales de tránsito.”*

Las especies venales, conviene recordar, fueron previstas por el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 que asignó funciones al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito - INTRA, cuyo artículo 2º dispuso:

*“**Artículo 2º.** Asígnase al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito las siguientes funciones:  
(...) e) Elaborar y suministrar a los organismos de tránsito y transporte la placa única nacional y demás especies venales;  
(...) h) Elaborar y procesar licencias de conducción y suministrarlas a dichos organismos o a los interesados”.*  
*(...) Parágrafo. El Instituto Nacional de Transporte y Tránsito podrá delegar, con aprobación del Gobierno Nacional, en organismos oficiales o en servidores públicos, el cumplimiento de las funciones que les estén encomendadas en materia de tránsito, cuando fuere conveniente para el mejor desempeño de las mismas.*

El artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991 facultó temporalmente al Gobierno Nacional para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional, y en ejercicio de esas facultades se profirió el Decreto 2171 de 1992 que reorganizó el sector administrativo nacional del transporte; dispuso la supresión y liquidación del INTRA (arts. 1º y 119) y asignó sus funciones a la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor del Ministerio de Transporte.

El artículo 35 ibídem señaló lo siguiente:

**'Artículo 35. Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor.** Además de las mencionadas en el artículo 27, la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor ejercerá las siguientes funciones:

(...) 15. Expedir la placa única nacional, las licencias de conducción y demás especies venales, en coordinación con los organismos de tránsito y transporte.

(...) PARAGRAFO. La Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor podrá delegar, con la aprobación del Ministro de Transporte, en organismos oficiales o en funcionarios públicos, el cumplimiento de las funciones que le estén encomendadas en materia de tránsito, cuando fuere conveniente para el mejor desempeño de las mismas, de conformidad con lo establecido en la Ley 53 de 1989'.

El artículo transcrito fue derogado inicialmente por el artículo 51 del Decreto 1179 de 1999, por el cual se reestructura el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones,<sup>7</sup> pero la Corte Constitucional declaró inexecutable dicho decreto mediante Sentencia C- 969 del 1 de diciembre de 1999.

Posteriormente el artículo 35 del Decreto 2171 de 1992 fue derogado expresamente por el artículo 49 del Decreto 101 de 2000, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones".<sup>8</sup>

Los artículos 21 y 23 del Decreto 101 de 2000 comentado que regían en la época en que se profirió el acto demandado, aludieron a las especies venales en los siguientes términos:

---

<sup>7</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 43.626, del 29 de junio de 1999.

<sup>8</sup> Este decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 43.882 del 7 de febrero de 2000, y su artículo 49 reza: "El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 1º, 5º, 6º, 10 a 42 del Decreto 2171 de 1992, el artículo 49 de la Ley 105 de 1993 y el artículo 69 de la Ley 336 de 1996.

**“Artículo 21.** Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor. La Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor cumplirá las siguientes funciones:

(...) **8.** Diseñar y asignar la placa única nacional, las licencias de conducción y demás especies venales, cuando dichas funciones no estén asignadas o delegadas a otra entidad.

**Artículo 23.** Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial. La Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial cumplirá las siguientes funciones:

(...) **4.** Dirigir y coordinar con los organismos de tránsito la expedición de la placa única nacional, las licencias de conducción y demás especies venales. Para el efecto deberá asignarles las series, rangos y nomenclaturas correspondientes.

El Decreto 2053 de 23 de julio de 2003, dictado por el Gobierno Nacional, en el ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, modificó la estructura del Ministerio de Transporte. En el artículo 16 dispuso lo siguiente:

**“Artículo 16. Subdirección de Tránsito.** La Subdirección de Tránsito cumplirá las siguientes funciones:

(...) 16.3 Expedir los actos administrativos pertinentes **para el diseño y asignación de la placa única nacional, licencias de conducción y especies venales;** clasificación y reclasificación de los organismos de tránsito, autorización de funcionamiento de las sedes operativas y supresión de permisos, cuando dichas funciones no estén asignadas o delegadas a otra entidad.(...)”

La parte demandante afirmó que el Ministerio no puede darle al cobro por el uso del aplicativo electrónico manifiesto de carga el trato de una especie venal porque no **se trata de un bien** que el Ministerio pueda ofrecer en venta, como la placa única nacional, las licencias de conducción y otras reconocidas jurisprudencialmente como tales, **sino de un servicio.**

La Sala advierte, en primer término, que **no existe norma legal** que defina el concepto de especie venal, o que enumere exhaustivamente las mismas, lo cual propicia la controversia enunciada acerca de si un servicio como el cobrado por el Ministerio en la norma acusada constituye o no una especie venal, o si esta denominación sólo puede utilizarse para bienes corporales.

No obstante, estima la Sala que esa distinción no es necesaria para decidir este proceso porque la jurisprudencia de esta Corporación ha definido que **el valor**

**cobrado por la venta de cualquier especie venal constituye una tasa**, cuya creación y reglamentación está sujeta a las previsiones del artículo 338 constitucional examinado previamente.

Así lo señaló en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil y en las sentencias de esta Sección comentadas previamente<sup>9</sup>, entre otras, donde precisó lo siguiente:

*“...Los recaudos que hacen los organismos de tránsito por concepto de la venta de especies venales de tránsito constituyen tasas. Así lo precisa la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación en concepto radicado bajo el número 1107, de donde colige que están sujetas a los preceptos previstos en el artículo 338 superior, según el cual deben calcularse sus tarifas como recuperación de los costos de los servicios que se presten; y como tal pertenecen a la Nación” (...). Por lo tanto, las especies venales de tránsito son las cosas o instrumentos que el Estado vende o pone a disposición de los ciudadanos por valores o montos que corresponden a tasas que se generan por la elaboración, la puesta a disposición de los interesados y los trámites que se surten ante los organismos de tránsito competentes a fin de obtener cualquiera de ellas y la correspondiente autorización para desarrollar la actividad de tránsito o transporte de que se trate, y cuya propiedad está en cabeza de la Nación, independientemente de que parte de su recaudo pase ser de los entes territoriales que por efecto de la delegación o descentralización queden a cargo de los trámites respectivos..”.*

Luego, tanto si el uso del aplicativo electrónico del Ministerio de Transporte para la expedición de manifiestos de carga constituye una especie venal, como si no lo constituye, lo cierto es que en uno y otro caso el monto reclamado por la norma demandada por el uso de dicho aplicativo es una tasa sujeta al cumplimiento de las exigencias previstas por el artículo 338 superior entre las cuales se cuenta que uno de sus elementos **- la tarifa -** debe fundarse en normas legales que definan los métodos y sistemas para establecer los costos de los servicios ofrecidos a los contribuyentes y los beneficios que se les ofrecen, así como la forma de repartir dichos costos y beneficios.

Como el Ministerio de Transporte estableció la tarifa de una tasa en la norma demandada sin que el Legislador haya fijado los métodos y sistemas referidos en los párrafos anteriores, violó el artículo 338 constitucional, conclusión a la

---

<sup>9</sup> Ver sentencias de 30 de octubre de 2008, C. P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, expediente No. 2004-00382-01 y de 2 de diciembre de 2010, expediente No. 2004-00130-01, C. P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

que se arriba tanto si el uso del aplicativo electrónico pueda o no clasificarse como una especie venal.

A lo anterior se suma que, como afirmó el actor, el artículo 16.3 del Decreto 2053 que atribuyó competencias a la Subdirección de Tránsito del Ministerio de Transporte, le permite expedir actos administrativos **para el diseño y asignación de especies venales**, pero no para crear dichas especies y menos aún para fijar su tarifa.

Como se demostró que el Ministerio de Transporte no tenía competencia para fijar la tarifa contenida en el acto demandado, habrá de declararse su nulidad.

- Conviene anotar que el Ministerio de Transporte intentó fundar la competencia para proferir el acto demandado en los artículos 333 y 334 constitucionales, y en disposiciones de las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito -, que facultan al Estado para regular y vigilar la industria del Transporte y de manera particular al Gobierno para reglamentar el transporte público en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad; intentó que resultó infructuoso por la sencilla pero potísima razón de que dichas normas no tratan sobre la creación de tasas y las condiciones en que se deben establecer sus tarifas, materia sobre la que trata el acto demandado.

También resultó infructuosa la pretensión de justificar la norma demandada en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues siendo que dicha norma fijó la tarifa de una tasa la única norma legal que podía reglamentar era la referida a la creación de la tasa, la regulación de sus elementos o la fijación de métodos y sistemas para establecer los costos de los servicios ofrecidos y los beneficios obtenidos por los contribuyentes, así como la forma de distribuir unos y otros; norma legal que no pudo identificar.

**6.3.4.** Por las razones expuestas en un acápite anterior de esta sentencia, la derogación o modificación de un acto administrativo no impide el enjuiciamiento de su legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Tampoco impide el enjuiciamiento de la legalidad de una norma derogatoria o modificatoria el hecho de que norma derogada o modificada haya sido anulada previamente por esta jurisdicción.

En el sub lite se enjuicia la legalidad del artículo 1º de la Resolución 4539 de 29 de octubre de 2008 del Ministerio de Transporte, por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución 003924 de 17 de septiembre de 2008 que adoptó el aplicativo manifiesto de carga electrónico para la generación y expedición del Manifiesto único de Carga.

Contra la norma modificada, esto es, el artículo 8º de la Resolución 003924 de 17 de septiembre de 2008, se formuló demanda en ejercicio de la acción de nulidad, y ésta Sección accedió a las pretensiones mediante sentencia de 27 de septiembre de 2012, expediente 200800028-00, C. P., MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.<sup>10</sup>

Tanto la norma anulada en el proceso mencionado como la modificatoria de la misma que se enjuicia en el sub-lite tratan sobre el mismo tema, y los cargos imputados son los de falta de competencia y violación del principio de reserva de ley en materia tributaria, al igual que los formulados en este proceso, se transcriben los criterios utilizados en la sentencia, aplicables al proceso en estudio:

*“...encuentra la Sala que el artículo 8 de la citada Resolución establece una tarifa que deben pagar los interesadas en el trámite de generación y expedición de manifiestos de carga a través del Aplicativo Manifiesto de Carga adoptado por el Ministerio de Transporte.*

*3.2. Ahora bien, conforme al artículo 95 de la Carta entre los deberes de la persona y el ciudadano está el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.*

*Para tal efecto, se encuentran en las normas constitucionales tres clases de gravámenes: los impuestos, las tasas y las contribuciones.*

*Al respecto, el artículo 338 de la Constitución Política establece que:*

**ARTICULO 338.** *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

---

<sup>10</sup> La nulidad de esta misma norma se demandó en el proceso No. 200800392-00, decidido mediante sentencia de 7 de febrero de 2013 que declaró la existencia de cosa juzgada y estarse a lo resuelto en la sentencia de 27 de septiembre de 2012, expediente 200800028-00.

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

*En relación con las tasas, la Corte Constitucional precisó que: “constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio (...)”<sup>11</sup> y en la Sentencia C-927 de 2006<sup>12</sup> precisó que: “se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) La misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público<sup>13</sup>; (iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: ‘La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten’; (iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) Aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado<sup>14</sup>; (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales”.*

*Los criterios jurisprudenciales expuestos, permiten a la Sala concluir que la tarifa para el trámite de generación y expedición de*

<sup>11</sup> Sentencia C-475 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>12</sup> Sentencia C-475 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>13</sup> En relación con esta característica, en sentencia del 24 de octubre de 2002, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sostuvo que: “El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión”. (Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Expediente No. 13.408).

<sup>14</sup> En cuanto a esta característica, en sentencia C-1171 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), este Tribunal puntualizó: “la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquellas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado”.

*manifiestos de carga a través del Aplicativo Manifiesto de Carga adoptado por el Ministerio de Transporte, previsto en la norma demandada corresponde a una tasa. En efecto, (i) se trata de una prestación pecuniaria que se cobra por un servicio; (ii) se halla establecido a favor de la Nación, como se desprende de la obligación de pagar a favor de la Nación-Ministerio de Transporte; (iii) corresponde su pago a las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, que deban generar y expedir el manifiesto de carga a través del aplicativo Manifiesto de Carga Electrónico adoptado por el Ministerio de Transporte; (iv) la obligación de asumir el valor de este trámite nace de la decisión de las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de carga.*

*3.3. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 338 de la Carta antes transcrito, la tarifa de la tasa que debe corresponder a la recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que se proporcionen, puede ser establecida por las autoridades siempre que la ley, las ordenanzas o los acuerdos lo autoricen y hayan fijado el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.*

*En el caso que ocupa la atención de la Sala, las normas invocadas como fundamento de la Resolución 3942 de 2008, en especial la [Ley 769 de 2002](#) “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, no autoriza al Ministerio de Transporte para establecer tarifa alguna para la generación y expedición del manifiesto de carga a través del aplicativo Manifiesto de Carga Electrónico adoptado por la citada cartera, ni mucho menos fija el sistema y el método para definir el costo del bien o servicio que ha de entregarse a quien lo solicite.*

*Tampoco de los Decretos [2053 de 2003](#) y 2663 de 2008, puede derivarse que el Ministerio estaba facultado para expedir la norma atacada.*

*En efecto, de las funciones otorgadas al Ministerio en Decreto [2053 de 2003](#), no lo autorizan para fijar la tarifa contenida en la norma demandada, y el artículo el artículo 10 del Decreto 2663 de 2008 sólo establece que “[e]l Ministerio de Transporte diseñará, implementará y reglamentará el procedimiento para la expedición electrónica del manifiesto de carga que garantice el manejo integral de la información y el cumplimiento riguroso de las relaciones económicas establecidas en la presente disposición”, sin que de allí resulte atinado concluir que tal disposición autorice al Ministerio de Transporte para fijar un valor por la expedición de cada manifiesto de carga.*

Los argumentos expuestos en el fallo transcrito refuerzan los adoptados en esta decisión, de acuerdo con los cuales el Ministerio demandado carece de competencia para proferir la norma demandada, la cual estableció una tasa con violación del principio de reserva de ley.

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,

**FALLA**

Declárase la nulidad del artículo 1º de la Resolución 4539 de 29 de octubre de 2008, *“Por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución número 003924 del 17 de septiembre de 2008, mediante la cual se adopta el aplicativo manifiesto de carga electrónico para la generación y expedición del manifiesto único de carga”*, proferida por el Ministerio de Transporte.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
GONZÁLEZ**  
Presidente

**MARIA ELIZABETH GARCÍA**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**