

MANIFIESTO DE CARGA ELECTRONICO - Tasas. Funciones Ministerio de Transporte

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

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 4539 DE 2008 / DECRETO 173 DE 2001 – ARTICULO 3 / DECRETO 173 DE 2001 – ARTICULO 27 / DECRETO 173 DE 2001 – ARTICULO 28 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 95 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338 / LEY 769 DE 2002 / LEY 962 DE 2005 – ARTICULO 16 / DECRETO 2053 DE 2003 / DECRETO 2663 DE 2008

NOTA DE RELATORIA: Norma demandada fue derogada, Consejo de Estado, Sección Primera, providencia de 22 de abril de 2010, Exp. 2004-00179, MP. María Claudia Rojas Lasso. Tasas, Corte Constitucional, sentencia C-475 de 2004, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 003924 DE 2008 (17 de septiembre) - ARTICULO 8 - MINISTERIO DE TRANSPORTE

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001 03-27-000-2008-00028-00

Actor: ADAULFO ARIAS COTES - COLFECAR

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: APELACION SENTENCIA

El abogado Adaulfo Arias Cotes actuando en nombre propio, y en representación de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por carretera - COLFECAR presentó demanda ante esta Corporación, con fundamento en el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, tendiente a obtener declaratoria de nulidad del artículo 8° de la Resolución 003924 del 17 de septiembre de 2008 proferida por el Ministerio de Transporte.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La demanda

El demandante considera quebrantados los artículos 13, numeral 9 del artículo 95, 150, 154 y 338 de la Constitución Nacional, literal b. del artículo 2 de la Ley 105 de 1993, artículo 16 de la Ley 962 de 2005,

1.1.1. El concepto de la violación fue expuesto por el accionante en los siguientes términos:

El artículo 150 de la Constitución Nacional estipula que es privativa del Congreso la función de decretar impuestos, a punto que, el inciso 3° de su numeral 10, prohíbe tajantemente conferirle al Presidente de la República facultades extraordinarias para que decrete impuestos, disposición que confirma de inmediato, pues en el numeral 11 le fija como función la de establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, en el entendido que las rentas nacionales no son mas impuestos o provienen de éstos, por lo preceptuado en el inciso 1° del artículo 345 de la misma Constitución, por cuanto dispone lo siguiente: “ *En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no*

figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluía en el de gastos.”

El inciso 1° del artículo 345 de la Constitución Nacional, se refiere a la percepción de contribución o impuesto, lo cual, a su juicio, denota diferencia, por lo que podría decirse que son dos conceptos disímiles. Esto es confirmado por el numeral 12 del citado artículo 150 de la Constitución Política, porque estatuye que es función del Congreso establecer contribuciones fiscales, y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley. El artículo 154 de la Constitución Nacional, de modo nítido separa los conceptos y agrega uno nuevo, el de tasa, que requiere de ley e iniciativa del Gobierno.

No obstante, no hay en las normas que se comentan identidad total o disposición de voz respecto del término “contribución”, y por ello la Corte Constitucional, identifica el fenómeno como **“Ausencia de univocidad en la Constitución respecto del término “contribuciones”** y es lo cierto, en la medida en que pueda tomarse la expresión como genérica en las disposiciones del numeral 9° del artículo 95 de la Constitución Nacional, porque manda lo siguiente: *“Son deberes de la persona y del ciudadano: 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”*, implica el precepto un mandato general y por ello es indiscutible que la expresión contribuir es genérica. Este sentido genérico está dispuesto en el numeral 12 del artículo 150, arriba comentado y en el inciso 1° del artículo 338 de la Carta.

Así, a juicio del actor, tributo es lo que la Constitución Nacional denomina contribución, porque para sus mandamientos es el género que comprende los impuestos y las tasas nacionales, criterio reafirmado por el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política.

En resumen y por mandato constitucional, se podría decir que el impuesto es la contribución cuyo decreto es función privativa del Congreso de la República; que la tasa es *“la recuperación de los costos de los servicios” que se les prestan a los contribuyentes.*

La tasa en consecuencia y por imperio de la Constitución, es función que corresponde al Congreso de la República, pero por el permiso de la ley, puede ser fijada por las autoridades. El inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Nacional le fija a la tasa la finalidad de recuperar los costos de los servicios que se le prestan a los contribuyentes. Por lo tanto el valor de Diez Mil pesos (\$10.000,00) fijado por el artículo 8° de la resolución 003924 del 17 de septiembre de 2008, es tasa porque tiene como objetivo la recuperación de los costos provocados por el *“... trámite de generación y expedición a través del APLICATIVO MANIFIESTO DE CARGA de cada manifiesto de carga.”*

Siendo la tasa estatuida en el artículo 8° de la resolución 003824 del 17 de septiembre de 2008, es indiscutible su inconstitucionalidad, merced a que el Ministro de Transporte asume la función que le corresponde al Congreso de la República y que solo puede ser ejercida por las autoridades, por imperio de la misma constitución, mediante permiso de la ley, ésta, no le ha atribuido a ese funcionario el decreto de tasas, y es por ello, que, la norma del artículo 8° de ese acto administrativo debe ser retirada del ordenamiento jurídico, mediante el decreto de su nulidad, con mayor fundamento si se tiene en cuenta, que no aparece en la Ley 769 de 2002, disposición alguna que autorice al señor Ministro de Transporte para decretar tasas, como tampoco en el Decreto 2053 de 2003 y mucho menos en el Decreto 2663 de 2008, invocados como fuente de producción del citado artículo 8° de la Resolución 003924 del 17 de

septiembre de 2008. Es más, en el artículo 10° del Decreto 2663 del 2008, el Presidente de la República únicamente le da orden al Ministerio de Transporte para diseñar, implementar y reglamentar el procedimiento para la expedición electrónica del manifiesto de carga. No aparece en la norma orden al Señor Ministro para el decreto de las tasas, porque de haberlo hecho, el Presidente de la República hubiera vulnerado la Constitución.

De otra parte, el artículo 2° de la Ley 105 de 1993 y el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, invocados por el Señor Presidente de la República para fundamentar el Decreto 2663 del 21 de junio de 2008, en ningún momento autorizan al Gobierno Nacional para que por intermedio del Ministro de Transporte, decreten tasas como la establecida en el artículo 8° de la resolución 003924 de 2008, y más aún, habrá de tenerse en cuenta que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia no autoriza al Presidente para el decreto de tasas sin permiso de la Ley.

La disposición del artículo 8° de la Resolución 003924 del 2008, por lo tanto es absolutamente arbitraria, con mayor fundamento si se tiene en cuenta que se ubica la margen de la perceptiva del artículo 16 de la Ley 962 de 2005, por cuanto, por sus mandatos 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 con permiso de la ley.

2. Intervención coadyuvante

ESTER VIVAS BENITEZ, solicita se le tenga como coadyuvante y manifiesta que no existe una ley que autorice al Ministerio de Transporte a la creación de tasa alguna.

Dentro del ordenamiento Constitucional y siendo de la orbita de las funciones del legislativo el “imponer contribuciones fiscales o parafiscales” este, autoriza que las contribuciones para el efecto, las tasas, pueden ser fijados por las autoridades previo señalamiento de la ley, situación en la que no se encuentra la norma demandada toda vez que dentro de las atribuciones legales conferidas por la Ley 769 de 2002 y los Decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008 (fundamentos legales de la norma demandada) no hay disposición alguna que faculte al Ministro de Transporte para el Decreto de tasas, contribuciones. Igualmente no se señala en ninguna de las normas citadas “el sistema y método” para definir los costos y la recuperación de los mismos.

Es más que manifiesta la infracción a preceptos constitucionales de la norma demandada el imponer un valor, (tasa) determinado en forma arbitraria, no sujeta a un sistema y método ordenado por el legislador, lo que generó en el artículo 8° de la resolución 3924 un valor de \$ 10.000, que al no estar basado en ningún estudio de análisis económico (estudio de costos) obliga al mismo Ministerio a variar dicho valor en la resolución 4539 del 29 de octubre de 2008 que establece como valor del trámite la suma resultante entre el 0.5 del valor del flete por cada viaje a realizar, sin exceder de \$5000 como tope máximo . Esta incoherencia de valores tan disímiles en tan corto tiempo, es el resultado de la falta de sustento técnico en los dos valores dados que no comulgan con la realidad operacional del transporte de carga.

II-TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

1. Contestación de la demanda

El Ministerio de Transporte defendió la legalidad de la Resolución 3924 de 2008 demandada en los términos que se resumen a continuación:

1.1.La Resolución 3924 de 2008, que adoptó el MANIFIESTO DE CARGA ELECTRÓNICO, fue expedida por el Ministerio de Transporte con base en las atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 769 de 2002- Código Nacional de Tránsito, los Decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008. De igual manera, hizo uso del marco normativo establecido en las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996, aún más cuando el Estatuto de Transporte vigente (Ley 336 de 1996), faculta al Gobierno Nacional para regular y reglamentar el transporte público en condiciones de seguridad, comodidad, accesibilidad, garantizando a los habitantes la prestación de los servicios que se establezcan al interior de cada modo de transporte, de tal suerte que le corresponde la Estado normatizar y vigilar la industria del transporte, en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Nacional.

Al Ministerio de Transporte como parte del Gobierno Nacional, le compete tomar las medidas necesarias para garantizar la prestación del servicio público de transporte de pasajeros y carga en el territorio nacional en los términos de servicio y costo que lo hagan accesible a la mayoría de los usuarios.

El artículo 10 del Decreto 2663 de 2008, determinó que el Ministerio de Transporte diseñaría, implementaría y reglamentaría la expedición electrónica del manifiesto de carga, que garantizara el manejo integral de la información y el cumplimiento riguroso de las relaciones económicas para el transporte de carga.

En este orden de ideas, de conformidad con el artículo 8° de la Resolución 3924, el valor establecido por el trámite de generación a través del aplicativo del manifiesto de carga electrónico, obedece al costo que tiene la administración de la información y como tal, dicho trámite es fijado por el Ministerio de Transporte.

Se insiste en que éste valor corresponde al costo de desarrollo tecnológico que debe implementar el Ministerio de Transporte para la generación y expedición del manifiesto de carga, ya que no se trata de la venta de un servicio por el cual se cobra una tasa o contribución, como pretende hacerlo ver el demandante, sino del cumplimiento de un trámite legal, que si bien genera unos costos que deben ser cubiertos por los interesados no constituye impuesto, tasa o contribución a los que se refiere el artículo 338 de la Constitución.

Por lo anteriormente expuesto, no es de recibo que el libelista sostenga que el cobro que realiza el Ministerio de Transporte por el trámite de la generación y expedición de cada manifiesto de carga, corresponde a una "tasa", teniendo en cuenta que la tasa es un tributo que cobra el Estado por la prestación de un servicio público, por tanto, el cobro que efectúa el Ministerio de Transporte por el trámite mencionado, **no es por la prestación de un servicio**, sino por la adquisición y desarrollo de tecnología que debe implementar y manejar para la generación y expedición de los manifiestos de carga electrónicos. Como prueba de ello, se puede constatar la página web del Ministerio de transporte: www.mintransporte.gov.co en la parte izquierda de la pantalla el link MANIFIESTO

DE CARGA ELECTRÓNICO, donde se despliega toda la información sobre el tema, y se pueden observar el desarrollo de tecnología que ha implementado este Ministerio para el manejo y la expedición vía electrónica del Manifiesto de Carga.

No se está quebrantado la potestad del ejecutivo, con el artículo 8° de la Resolución 3924 de 2008, puesto que la misma de manera expresa señala que el valor establecido, lo es para el "trámite de generación y expedición a través del APLICATIVO MANIFIESTO DE CARGA de cada manifiesto de carga..." y como se ha expresado suficientemente el valor de dicho trámite, no se constituye en una tasa y no hay por tanto vulneración a la cláusula de reserva legal, ya que solamente hace parte extensiva del poder regulatorio y rector que el Decreto 2171 de 1992, señaló al Ministerio de Transporte.

De otro lado, vale la pena aclarar a la Honorable Magistrada, que el artículo 8° demandado, fue modificado por la resolución 4539 del 29 de octubre de 2008.

Así mismo el artículo 4° de la resolución 696 de 2009, indica que *"el costo establecido en la Resolución 4539 del 29 de octubre de 2008 para la expedición del Manifiesto Electrónico de Carga, se aplicará una vez entren en operación la totalidad de los corredores del país."*

Vale la pena advertir que los cargos de la demanda parten de supuestos equivocados, en el sentido de querer darle una interpretación acomodada a la norma acusada, al decir que se están fijando tasas o contribuciones, sin que ello sea así, puesto que como se advirtió, las tasas o contribuciones las pagan al Estado los usuarios de un servicio, y la generación y expedición del manifiesto de

carga electrónico, no son servicios prestados por el Estado, y mucho menos el valor de su trámite, una tasa o contribución como lo afirma el libelista.

1.2. Excepciones de la parte demandada

1.2.1. Vigencia de la Resolución 4539 del 29 de octubre de 2008

Teniendo en cuenta que dentro de la causa pretendi de los argumentos vitales del accionante se constituye como tal el efecto económico del cobro de \$ 10.000 pesos por la expedición del Manifiesto de Carga Electrónica, el mismo se ha degradado ostensiblemente mediante el nuevo acto administrativo 4539 de 2008, en cuanto fijó 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 \$ 5.000 pesos, como tope máximo, lo cual indica que en la realidad administrativa pueden haber manifiestos de \$ 500 o \$ 900 pesos.

1.2.2. Título Justo

Integrado por la Resolución No. 3924 de 2008, como quiera que la misma ha sido expedida sobre la base de las leyes 105 de 1993 y 769 de 2002- Código Nacional de Tránsito, y los decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008, que consagran el poder reglamentario de que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Nacional, otorgado directamente por le Legislador en materia de Transporte, al Ministerio de Transporte.

El Ministerio de transporte se encuentra facultado por ley para expedir la resolución atacada, teniendo en cuenta que la misma se refiere a un servicio

público y al establecimiento del valor por le trámite de generación y expedición del manifiesto de carga a través del aplicativo electrónico.

III- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo solicita a esta Corporación que se acceda a las peticiones de la demanda por los argumentos que expone a continuación:

Se refiere en primer término a las excepciones propuestas por le Ministerio de transporte, enfocadas a defender la legalidad del acto acusado.

En cuanto a la vigencia de la Resolución 4539 del 29 de octubre de 2008, no es oponible al presente asunto por cuanto lo que se taca no es la legalidad del monto impuesto en el artículo 8° de la resolución 3924 de 2008, sino la imposición de la tarifa como tal. Adicionalmente, a un cuando la Resolución 4539 conlleva una modificación al valor de la tarifa impuesta, es obligado efectuar el pronunciamiento de la tarifa adoptada por el acto que aquí se demanda, por los efectos que el mismo haya producido durante su vigencia; por tal motivo, no se considera que exista la mencionada modificación de las pretensiones de la demanda alegada por la entidad accionada.

Añade que es necesario precisar que la norma demandada fue expedida, según el Ministerio de Transporte, en ejercicio de las atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 789 de 2002 y los Decretos 2053 de 2003 y 2663 de 2008.

Igualmente en los considerandos de la Resolución 003924 de 2008, se hace referencia, entre otras a las siguientes normas: artículo 2° del Decreto 2053 de 2003, artículo 28 del Decreto 173 de 2001 y artículo 10 del Decreto 2663 de 2008.

Además expuso el ministerio textualmente: *“Que se hace necesario 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.”*

De lo anterior se desprende que, en efecto, ninguna de las normas en que se funda el acto administrativo demandado, le ha otorgado facultad al Ministerio de Transporte para imponer una tarifa a cargo de las empresas transportadoras, cuyo recaudo está destinado a cubrir el costo de la implementación del sistema de información.

El fundamento principal de la demanda de nulidad de la norma bajo estudio, es que el Ministerio de Transporte se abrogó una facultad que en los términos de los artículos 150 y 345 es privativa del Congreso.

Al respecto, observa el Ministerio Público que el artículo 345 constitucional, prohíbe en tiempo de paz percibir contribuciones que no figuren en el presupuesto de rentas y que de acuerdo con el artículo 150, numeral 12, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Así mismo, el artículo 338 de la Constitución Política en su inciso segundo, establece que la ley puede permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les prestan 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.

En el presente asunto se está frente a una tasa que las empresas transportadoras deben entregar al Ministerio de Transporte por cada manifiesto de carga expedido, destinada a atender los costos del desarrollo tecnológico del nombrado ministerio, en cuyo caso la tasación debía obedecer a lo preceptuado en la ley.

Teniendo en cuenta que en el asunto bajo estudio, no existe ley que faculte el cobro de la tasa por generación y expedición a través del aplicativo manifiesto de carga, es dable concluir que con la expedición de la norma acusada se violan los aludidos preceptos constitucionales. Al Tiempo, la extralimitación del Ministerio de Transporte en las facultades reguladoras que la ley le ha concedido, conlleva a la vulneración de las normas legales en las que se fundó la decisión de imponer la tarifa que se discute.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

1. La norma acusada es el artículo 8 de la Resolución 3924 de septiembre 17 de 2008, cuyo texto se transcribe tal como estaba vigente para la época de la demanda:

RESOLUCION 3924 DE 2008

(septiembre 17)

Por la cual se adopta el aplicativo Manifiesto de Carga Electrónico para la generación y expedición del Manifiesto Único de Carga, se establece el formato único del Manifiesto Único de Carga y se dictan otras disposiciones.

(...)

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.

2. La Sala se pronunciará previamente sobre las excepciones interpuestas por la parte demandada.

2.1. La Sala no encuentra procedente la excepción consistente en que la norma demandada fue derogada por la Resolución 4539 de octubre de 2008 del mismo Ministerio, que modifica el artículo demandado fijando una nueva tarifa para la generación y expedición de manifiestos de carga a través del aplicativo electrónico respectivo, pues en estos casos, según la jurisprudencia de esta Sección, deben analizarse los cargos formulados contra la normativa acusada en razón de los posibles efectos que pudo producir durante su vigencia, y de que, como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, “se impone fallo de mérito a pesar de que los actos demandados hayan sido derogados al momento de dictar sentencia, pues la derogatoria no restablece per se el orden jurídico vulnerado, sino que, apenas acaba con la vigencia, ya que un acto administrativo aún derogado, continúa amparado por la presunción de legalidad que lo protege, que sólo se pierde ante el pronunciamiento de nulidad del juez competente...”¹

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil diez (2010). Consejera ponente: Maria Claudia Rojas Lasso. Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00179-01. Actor: Gabriel Pérez Ramírez.

2.2. Tampoco encuentra de recibo la excepción de “[t]ítulo justo” pues los planteamientos allí propuestos, corresponden en realidad a argumentos de la defensa, ya que no se trata de hechos impeditivos, modificativos o extintivos de las pretensiones sino del ejercicio global de la defensa a través del cual se pretenden desvirtuar las pretensiones del actor, lo cual exige un pronunciamiento del fondo.

Precisado lo anterior, es entonces procedente evaluar el fondo del asunto, en lo que hace a los cargos esbozados contra la Resolución 3192 de 14 de diciembre de 2004 por el demandante, a fin de decidir sobre su legalidad.

3: El demandante sostiene que el artículo 8 de la Resolución 3942 de 2008 vulnera los artículos 13, 95 numeral 9, 150, 154 y 338 de la Constitución Nacional; literal b. del artículo 2 de la Ley 105 de 1993, artículo 16 de la Ley 962 de 2005 y señala que las normas invocadas como fundamento de la normativa atacada no otorgan al Ministerio de Transporte la facultad para expedirla.

Considera el actor que dado que la disposición demandada establece una tasa y que la facultad para ello la tiene solo el Congreso de la República y no el Ministerio de Transporte.

Pues bien, en consideración a que la facultad para establecer tasas o contribuciones corresponde al Congreso y que las autoridades solo puede establecer las tarifas de aquellas por autorización legal, debe la Sala dilucidar la naturaleza de la suma que ha de pagarse *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* y si la citada cartera, correspondía establecer ese valor.

3.1. Advierte la Sala que mediante el Decreto 173 de 2001, como estaba vigente al momento de la expedición de la norma demandada, se determinó respecto del manifiesto de carga que *"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 27) y se facultó al 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 (artículo 28).

A través de la Resolución 3942 de 2008 se adoptó un aplicativo Manifiesto de Carga Electrónico desarrollado y administrado por el Ministerio de Transporte como herramienta única a nivel nacional para la generación y expedición del manifiesto de carga; dispone que las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, deberán generar y expedir el manifiesto de carga a través del aplicativo Manifiesto de Carga Electrónico adoptado para lo cual deberán obtener previamente el Certificado de Firma Digital emitido por una entidad de Certificación Abierta, debidamente autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio y renovarlo anualmente; establece que a partir del 1° de diciembre de 2008 solo tendrán validez los manifiestos de carga expedidos por el aplicativo Manifiesto de Carga Electrónico (artículo 3); adopta como documento de transporte un formato de Manifiesto Único de Carga y fija en \$10.000 el valor por el trámite de generación y expedición a través del Aplicativo Manifiesto de Carga.

En consecuencia, encuentra la Sala que el artículo 8 de la citada Resolución establece una tarifa que deben pagar los interesados 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 “[c]ontribuir 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.*

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.

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 (...)”² y en la Sentencia C-927 de 2006³ 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,

² Sentencia C-475 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³ Sentencia C-475 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público⁴; (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 obligado⁵; (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 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

⁴ 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).

⁵ 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 aquéllas 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*”.

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.

En este orden, forzoso es concluir que prospera el cargo de violación contra los

artículos 150 y 338 Superiores, de la cual se deriva el quebrantamiento de la prohibición establecida en el artículo 16 de la ley 962 de 2005 que prohíbe a los organismos o entidades de la Administración Pública Nacional 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.

Por anterior, se impone declarar la nulidad de la norma acusada, como se hará en la parte resolutive de esta providencia.

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,

F A L L A:

DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo 8 de la Resolución 3942 de 2008, expedida por el Ministerio de Transporte.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ **MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**
Presidenta

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO.