

## **TERMINALES DE TRANSPORTE - Regulación. Competencia / ACTO ADMINISTRATIVO NACIONAL Y GENERAL - Control jurisdiccional. Competencia**

La Resolución cuya impugnación dio origen a la presente controversia, fue expedida por el Ministro de Transporte, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17, parágrafo 2º de la ley 105 de 1993, norma que consagra la facultad de dicha cartera para fijar la política sobre terminales de transporte, en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo. En consecuencia, se trata de un acto administrativo del orden nacional y de carácter general, cuyo control jurisdiccional corresponde de manera exclusiva y excluyente al H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, en concordancia con lo reglado por el numeral 1º del artículo 128 del C. C. A. y el artículo 13 del Acuerdo N° 58 del 15 de septiembre de 1999, proferido por la Sala Plena del H. Consejo de Estado.

## **COSA JUZGADA - Concepto / EXCEPCION DE COSA JUZGADA - Configuración**

El fenómeno de la cosa juzgada, opera cuando la jurisdicción ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una misma causa petendi mediante sentencia de fondo debidamente ejecutoriada, circunstancia que enerva la posibilidad de realizar hacia futuro otro pronunciamiento sobre el mismo asunto. El concepto de cosa juzgada, tal cual lo ha sostenido la Sala en forma reiterada, hace referencia al carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia. En ese orden de ideas, resulta factible predicar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto. El simple cotejo de los cargos examinados en la sentencia reseñada con las objeciones que propone ahora el actor en su demanda, deja al descubierto la identidad de los cargos y pretensiones, a lo cual se suma la coincidencia que se advierte en ambos procesos con respecto al concepto de la violación. De lo dicho se infiere sin mayor dificultad que la causa petendi es exactamente la misma, por lo cual se configura el fenómeno de la cosa juzgada, respecto de los cargos de violación de los artículos 11, 12 y 13 numeral 8º del Decreto 2222 de 2002.

NOTA DE RELATORIA: Sección Cuarta de esta Corporación, sentencia del 22 de abril de 2004, Expediente número 13274

## **TASA DE USO - Recaudo. Terminal de transporte / TERMINAL DE TRANSPORTE - Tasa de uso. Recaudo**

Pues bien, el hecho de que los recursos originados en el cobro de las tasas de uso previstas en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y en la Resolución 2222 de 2002, sean recaudados por los terminales de transporte y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, cuya creación corresponde a las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros, en nada contradice el mandato contenido en el artículo 21 literal C.- de la Ley 105 de 1993 y en la parte final del artículo 13 numeral 8º del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, pues allí se contempla de manera clara e inconfundible que su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la prestación del servicio. No puede perderse de vista que la segunda de las normas en cita contempla en la parte final de su numeral 8º, que para el desarrollo de los

programas de seguridad que implemente el Ministerio de Transporte, se contará con los recursos provenientes del recaudo de las tasas de uso, "...los cuales se manejarán de manera coordinada y organizada entre las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales, o a través de sus agremiaciones y los Terminales de transporte en su conjunto". Por otra parte, no puede perderse de vista que el artículo 12 del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, tiene previsto que la tasa de uso "...será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte restante ingresará a la Empresa Terminal de Transporte". Por todo lo expuesto, queda en claro que la frase cuya legalidad se controvierte, en vez de contradecir la normativa superior que está llamada a obedecer, no hace nada distinto a reafirmarla, por lo cual no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00262-01**

**Actor: CARLOS FERNANDO OSSA GIRALDO**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

La Sala decide en única instancia sobre las pretensiones de la demanda de nulidad interpuesta contra una Resolución proferida por el Ministerio del Transporte.

#### **I.- LA DEMANDA**

El ciudadano CARLOS FERNANDO OSSA GIRALDO, identificado con la cédula de ciudadanía número 10'072.169 de Pereira, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C. C. A., para que, en única instancia, la Sala decida la siguiente

##### **1.- Pretensión**

Que se declare la nulidad del artículo 2º de la Resolución 2222 de 21 de febrero de 2002, proferida por el Ministerio del Transporte, *“por la cual se fijan las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte”*.

## **2. Fundamentos de hecho**

Señala el actor en su libelo que el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el parágrafo 2º del artículo 17 de la ley 105 de 1993 y el artículo 28 de la ley 336 de 1996, expidió el Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, *“Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”*, en cuyo artículo 11º se definen las *“tasas de uso”* como el valor que deben cancelar las Empresas de Transporte por el uso de las áreas operativas de los terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera, a la empresa terminal de transporte.

En el artículo 12º del mismo decreto se dispone que el Ministerio de Transporte es la autoridad competente para fijar la tasa de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los mismos. De acuerdo con lo previsto en esta norma, la tasa de uso se compone de dos partes: una suma que se destinará al desarrollo de los programas atinentes a la Seguridad definidos en el numeral 8 del Artículo 13 del Decreto 2762 de 2001, la cual será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte restante ingresará a la Empresa Terminal de Transporte. Para tales efectos, el Ministerio del ramo debe tener en cuenta la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido.

En estrecha consonancia con lo anterior, el numeral 8º del artículo 13 del Decreto en mención, establece que una parte de los recursos ya mencionados será destinada al financiamiento de los exámenes médicos generales de aptitud física y la practica de la prueba de alcoholimetría a una muestra representativa de los

conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo Terminal y la otra parte restante, ingresaría a las empresas terminales de transporte.

Con la finalidad de complementar la reglamentación aplicable en esta materia, el Ministerio de Transporte dispuso mediante el artículo 2º de la Resolución 2222 de 2002, que además del valor definido en los literales a), b), c), d) y e) del artículo 1º de la misma resolución, los Terminales de Transporte deben cobrar a las empresas de transporte el valor de la prueba de alcoholimetría por cada despacho de origen así: \$ 600 para el año 2002 con una cobertura del 33%, \$1.200 para el año 2003 con cobertura del 66% y \$1.800 para el año 2004, señalando que a partir del mes de enero de 2005, el valor de esta prueba se incrementará de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior y así sucesivamente. La norma en cita señala además que este valor es un componente de la tasa de uso para el desarrollo de los programas de seguridad en la operación de transporte definidos en el artículo 12 numeral 8 del Decreto número 2762 de diciembre 20 de 2001. Luego de exponer las anteriores consideraciones, impugna el actor el artículo 2º del acto administrativo, por estimar que el mismo es contrario a derecho.

### **3. Normas violadas y el concepto de la violación**

El actor señala en su demanda que la norma acusada es violatoria de lo dispuesto en los artículos 12 del Decreto 2762 de 2001 y 21 literal c) de la ley 105 de 1993. Con la intención de precisar y explicar los reproches que se formulan contra el artículo demandado, el actor lo divide en dos partes, así:

#### **PRIMERA PARTE:**

Además del valor definido en los literales a), b), c), d) y e) del artículo 1º de la presente resolución, los Terminales de Transporte cobrarán a las empresas de transporte el valor de la prueba de alcoholimetría por cada despacho de origen así: \$ 600 para el año 2002 con una cobertura del 33%, \$1.200 para el año 2003 con cobertura del 66% y \$1.800 para el año 2004 con cobertura del 100%. Para enero del año 2005 el valor de esta prueba se incrementará de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior y se continuará con el

mismo procedimiento para los años siguientes teniendo una cobertura del 100%. Este valor es un componente de la tasa de uso para el desarrollo de los programas de seguridad en la operación de transporte definidos en el artículo 12 numeral 8 del Decreto número 2762 de diciembre 20 de 2001.

## SEGUNDA PARTE:

Estos recursos serán recaudados por el Terminal y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, el cual será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros.

El ataque que se formula respecto de aquello que el actor denomina "*primera parte*", se sustenta en el hecho de que, además de la tasa de uso a la que se refiere la norma, se está cobrando adicionalmente el valor de la prueba de alcoholimetría prevista en dicha disposición, lo cual considera violatorio de lo consagrado en los artículos 11º y 12º del Decreto Presidencial 2762 del 20 de diciembre de 2001 y del inciso segundo del artículo 21 de la Ley 105 de 1993. En otras palabras, cuestiona el actor el hecho de que se esté agregando un factor de costo que no fue contemplado en el Decreto antes mencionado.

Además de lo expuesto, argumenta el actor, en apoyo de sus pretensiones, que de acuerdo con la definición del concepto de "*tasa de uso*", ésta se causa por el uso de la infraestructura nacional de transporte y no propiamente por la implementación de los programas de seguridad anteriormente aludidos.

En ese orden de ideas, concluye el libelista diciendo que al expedirse en esos términos la norma acusada, se incurrió en un desbordamiento de las facultades conferidas por el Decreto 2762 de 2001.

Con respecto a la "*segunda parte*", el ataque se orienta a controvertir la legalidad de la norma acusada por el hecho de prescribir que el organismo administrador del programa en ella previsto, será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros, por ser ello contrario a lo consagrado en el artículo 21 literal C.- de la Ley 105 de 1993 y en la parte final del

numeral 8º del artículo 13 del Decreto Presidencial N° 2762 del 20 de diciembre de 2001.

Cuestiona igualmente que el recaudo de las tasas de uso sea realizado por la entidad administradora del programa que sea creada con tal objeto por parte de las entidades gremiales nacionales de las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros, pues con ello se está vulnerando el artículo 21 literal c) de la ley 105 de 1993, en donde se establece que el valor de las tasas será recaudado por *“...las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio”*.

## **II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La apoderada de la Nación – Ministerio del Transporte, mediante escrito obrante a folios 46 a 51 del expediente, se opuso radicalmente a las pretensiones de la demanda, señalando que cuando la norma impugnada hace referencia a los dos componentes en que se descompone la tasa de uso, no está contemplando un cobro adicional al que corresponde a las tasas de uso, tal como lo interpreta el demandante, sino que está determinando simplemente el destino que se dará a esos recursos, indicando que una parte de los mismos va destinada a atender los programas de seguridad y la otra parte restante tiene como destino los terminales de transporte. En otras palabras, los dos componentes de la tasa de uso se encuentran comprendidos dentro de la aquella.

En cuanto se refiere a la legalidad de la *“segunda parte”* del artículo 2º de la Resolución 2222 de 2002, manifiesta que lo allí dispuesto no desconoce de manera alguna lo establecido en el numeral 8º del artículo 13 del Decreto 2762 de 2001, toda vez que el organismo administrador del programa de seguridad es contratado por las entidades gremiales de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros o por los terminales de transporte, sin intervención del Ministerio del ramo, de lo cual se deduce que la resolución parcialmente demandada fue expedida por el Ministerio atendiendo los parámetros establecidos por la Constitución y la ley. Con respecto al concepto de la violación, considera la apoderada del Ministerio que los argumentos esgrimidos no tienen la fuerza suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara la norma demandada.

### **III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante escrito obrante a folio 76 del cuaderno principal, la apoderada de la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE, realiza un breve recuento de la demanda y reitera los argumentos de defensa invocados en el escrito de contestación de la misma, diciendo que la norma impugnada fue proferida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia, las Leyes 105 de 1993 y 136 de 1996 y el Decreto 2762 de 2001, reafirmando de esta manera que el artículo 2º del la Resolución 2222 de 2002, no hizo nada diferente a determinar la destinación que habrá de darse a los recursos recaudados por concepto de la tasa allí regulada.

El demandante, señor CARLOS FERNANDO OSSA GIRALDO, por su parte, guardó silencio.

### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante la Sección Primera del H. Consejo de Estado, mediante escrito obrante a folios 64 a 75, luego de efectuar un recuento de la actuación procesal surtida y de realizar un análisis de la normativa aplicable al caso particular (*las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el decreto 2762 de 2001*), concluye que el primero de los cargos formulados en la demanda no tiene ninguna vocación de prosperidad, por cuanto el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia de abril 22 de 2004, Consejera Ponente OLGA INÈS NAVARRETE BARRERO, radicación número 11001-03-24-000-2002-00335-01(8314), ya se pronunció sobre el alcance de la disposición demandada, operando el fenómeno de la cosa juzgada, al ser totalmente coincidentes los cargos formulados en ese y en el presente proceso (*Art. 175 Inc. 2º del C. C. A.*).

Con respecto al segundo cargo, el colaborador fiscal considera que el mismo es igualmente improcedente, pues el aparte cuya nulidad se demanda en nada contradice lo dispuesto en el literal c) del artículo 21 de la ley 105 de 1993, así como tampoco el artículo 12 ni la parte final del numeral 8º del artículo 13 del Decreto 2767 de 2001.

A manera de conclusión, el señor Agente del Ministerio Público solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

## V.- DECISIÓN

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

### CONSIDERACIONES

#### 1.- El acto acusado

El precepto demandado es el artículo 2º de la Resolución 2222 de 21 de febrero de 2002, proferida por el Ministerio del Transporte, “*por la cual se fijan las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte*”, que dispone al pie de la letra lo siguiente

**Artículo 2º.** Además del valor definido en los literales a), b), c), d) y e) del artículo 1º de la presente resolución, los Terminales de Transporte cobrarán a las empresas de transporte el valor de la prueba de alcoholimetría por cada despacho de origen así: \$600 para el año 2002 con una cobertura del 33%, \$1.200 para el año 2003 con cobertura del 66% y \$1.800 para el año 2004 con cobertura del 100%. Para enero del año 2005 el valor de esta prueba se incrementará de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior y se continuará con el mismo procedimiento para los años siguientes teniendo una cobertura del 100%. Este valor es un componente de la tasa de uso para el desarrollo de los programas de seguridad en la operación de transporte definidos en el artículo 12 numeral 8 del Decreto número 2762 de diciembre 20 de 2001. Estos recursos serán recaudados por el Terminal y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, el cual será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros.

## **2.- Naturaleza jurídica del acto demandado y competencia de la Sala para conocer del presente asunto.**

La Resolución cuya impugnación dio origen a la presente controversia, fue expedida por el Ministro de Transporte, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17, parágrafo 2º de la ley 105 de 1993, norma que consagra la facultad de dicha cartera para fijar la política sobre terminales de transporte, en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo. En consecuencia, se trata de un acto administrativo del orden nacional y de carácter general, cuyo control jurisdiccional corresponde de manera exclusiva y excluyente al H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, en concordancia con lo reglado por el numeral 1º del artículo 128 del C. C. A. y el artículo 13 del Acuerdo N° 58 del 15 de septiembre de 1999, proferido por la Sala Plena del H. Consejo de Estado.

## **3. Los cargos que se formulan en la demanda**

Considera el demandante que la norma acusada es violatoria de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y en los artículos 11º, 12º y 13 numeral 8º del Decreto Presidencial 2762 del 20 de diciembre de 2001.

Tal como se ha mencionado *ut supra*, la impugnación del precepto demandado se fundamenta en el hecho de que, además de la tasa de uso a la que se refiere la norma, la Resolución está contemplando adicionalmente el cobro del valor de la prueba de alcoholimetría prevista en dicha disposición, lo cual contrasta con lo dispuesto en la ley y el decreto precitados.

De la misma manera, se controvierte por parte del accionante la legalidad del artículo 2º de la Resolución tantas veces citada, al prescribirse que el organismo administrador del programa de seguridad en ella previsto, será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros, lo cual contradice el artículo 21 literal C.- de la Ley 105 de 1993 y la parte final del artículo 13 numeral 8º del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001.

## **4.- La excepción de cosa juzgada propuesta por el Ministerio Público frente al primer cargo**

Antes de efectuar un pronunciamiento de fondo con respecto a la situación jurídica planteada por las partes, es necesario considerar la excepción de cosa juzgada planteada por el señor Agente del Ministerio Público.

Pues bien, el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, propuso la excepción de cosa juzgada respecto del objeto del *sub lite*, tras estimar que se trata de un asunto que ya fue debatido y decidido por la Sala mediante sentencia de abril 22 de 2004, Consejera Ponente OLGA INÈS NAVARRETE BARRERO, radicación número 11001-03-24-000-2002-00335-01(8314), en virtud de la cual se resolvió la demanda de nulidad presentada contra varios de los artículos de la Resolución 2222 de 21 de febrero de 2002, “*Por la cual se fijan las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte*”, entre los cuales se encuentra precisamente el artículo 2º de cuya nulidad trata la presente causa.

El fenómeno de la cosa juzgada, opera cuando la jurisdicción ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una misma *causa petendi* mediante sentencia de fondo debidamente ejecutoriada, circunstancia que enerva la posibilidad de realizar hacia futuro otro pronunciamiento sobre el mismo asunto.

El concepto de cosa juzgada, tal cual lo ha sostenido la Sala en forma reiterada, hace referencia al carácter imperativo e inmutable de las decisiones que han adquirido firmeza, lo cual implica de suyo la imposibilidad de volver sobre asuntos ya juzgados, para introducir en ellos variaciones o modificaciones mediante la adopción de una nueva providencia. En ese orden de ideas, resulta factible predicar la existencia del fenómeno de la cosa juzgada, cuando llega al conocimiento de la jurisdicción un nuevo proceso con identidad jurídica de partes, causa y objeto.

La Sección Cuarta de esta Corporación, al referirse al contenido y alcance de este instituto procesal, en sentencia del 22 de abril de 2004, Expediente número 13274, formuló las siguientes precisiones:

“De acuerdo con esta disposición [*refiriéndose al artículo 175 del C. C .A.*], si la decisión jurisdiccional es negativa, es decir si el acto

demandado continúa vigente, la cosa juzgada se predica, únicamente de las causales de nulidad alegadas y del contenido del *petitum* que no prosperó. En consecuencia la norma puede ser demandada por otra causa y puede prosperar la pretensión, lo que quiere decir, que en tales aspectos la sentencia es inmutable, y por tanto, debe estarse a lo resuelto en la misma. De conformidad con el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, para que se configure la cosa juzgada es menester que haya identidad de objeto, identidad de causa e identidad jurídica de partes. El objeto de la demanda es la pretensión y la causa es el fundamento del derecho que se ejerce. El último requisito, identidad jurídica de las partes no es aplicable en procesos de nulidad, por los efectos *erga omnes* que le otorga el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo a las sentencias que la declaran y los efectos *erga omnes* en cuanto a la *causa petendi* en las que la niegan. En otras palabras, implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial, ya que en éstos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino todo lo contrario, en interés del orden jurídico.”

En algunos de los apartes de la Sentencia anteriormente transcrita se señala que la Resolución 2222 de 2002 proferida por el Ministerio de Transporte, infringe, entre otros, los artículos 12 y 13, numeral 8, del Decreto 2762 de 2001 y se afirma lo siguiente:

“Se destaca la violación al contenido y objeto de las tasas de uso, al querer de las terminales de transporte de cobrar en forma adicional en la tasa de uso, la prueba de alcoholimetría y el examen médico, cuando estos van incursos dentro de la misma tasa de uso.

La resolución acusada contraría el considerando segundo cuando expresa que las empresas de transporte usuarias de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros deben cancelar a los terminales los servicios autorizados.

Si bien es cierto que el Ministerio de Transporte posee la facultad de regulación de fijación de aspectos tarifarios y control operativo, la voluntad expresada por el Presidente de la República, en el Decreto 2762 de 2001, fue la de fijar tarifas dentro de las tasas de uso, para los programas de seguridad. Es el Ministro de Transporte quien con la Resolución 02222 de 2002 transgrede el ordenamiento jurídico al exceder lo ordenado por la norma superior pues no debió haber fijado un valor adicional a la tasa de uso para dichos programas.

En cuanto al fin, nada distinto se persigue con la expedición del artículo segundo de la Resolución 002222 de 2002, que efectuar la prueba de alcoholimetría a un 33% de los conductores para el año 2002, pero se desvía la finalidad cuando no se acata el mandato superior y se persigue un fin económico, como es el de realizar la prueba a un 33% y cobrarlo al 100% de los conductores.

El Ministerio de Transporte incurrió en desviación de poder al otorgar el cobro de dicha prueba de alcoholimetría en exceso de lo establecido en el Decreto 2762 de 2001 con el fin de proteger las arcas económicas de un consorcio, en detrimento de los transportadores. Debió efectuarse un estudio que concluyera que no se trataba de un ánimo de lucro sino de la prestación de un servicio sin mirar la afectación económica para los transportadores.

(...)

En el artículo segundo de la resolución acusada se dice que la tasa de uso comprende dos partes: una suma destinada al desarrollo de los programas atinentes a la seguridad la cual es recaudada por los terminales de transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte ingresa a la empresa terminal del transporte.

El Decreto 2762 de 2001 lo único que dice en el artículo 12 es que el Ministerio de Transporte, mediante resolución, fijará las tasas de uso y no ordena en forma adicional agregar a las tasas de uso, el cobro de programas de seguridad. Se viola el mandato expreso de artículo 12 y 13, numeral 8 del Decreto citado.

No tiene fundamento legal que sea el mismo Ministerio de Transporte el que viole la norma superior cuando las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales, pueden de manera coordinada y organizada manejar dichos programas. La violación radica en haber agregado entidades gremiales nacionales, contraviniendo claro preceptos legales, no dando cabida a que las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales, los efectúen.

Se ha ido en contravía con lo dispuesto en el Decreto 2762 de 2001 cuando estaba claro que quienes manejarían esos programas serían las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales o a través de sus agremiaciones.”

(...)

El Ministerio no podía valerse de la resolución acusada para adicionar allí el que las tasas de uso tienen un valor y que las pruebas de alcoholimetría tienen otro precio; que la administración de los programas estaría en cabeza de las agremiaciones nacionales; que el Ministerio de Transporte no detectó que con la fijación y sistema de cobro para los años 2002, 2003 y 2004 las pruebas resultaban demasiado onerosas para los conductores.”

En ese orden de ideas, el simple cotejo de los cargos examinados en la sentencia reseñada con las objeciones que propone ahora el actor en su demanda, deja al descubierto la identidad de los cargos y pretensiones, a lo cual se suma la

coincidencia que se advierte en ambos procesos con respecto al concepto de la violación. De lo dicho se infiere sin mayor dificultad que la *causa petendi* es exactamente la misma, por lo cual se configura el fenómeno de la cosa juzgada, respecto de los cargos de violación de los artículos 11, 12 y 13 numeral 8º del Decreto 2222 de 2002, tal como se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

## **5. Examen del segundo cargo**

Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, la Sala se limitará al examen del segundo cargo.

Pues bien, el hecho de que los *recursos originados en el cobro de las tasas de uso previstas en el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 y en la Resolución 2222 de 2002, sean recaudados por los terminales de transporte y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, cuya creación corresponde a las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros*, en nada contradice el mandato contenido en el artículo 21 literal C.- de la Ley 105 de 1993 y en la parte final del artículo 13 numeral 8º del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, pues allí se contempla de manera clara e inconfundible que su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la prestación del servicio. No puede perderse de vista que la segunda de las normas en cita contempla en la parte final de su numeral 8º, que para el desarrollo de los programas de seguridad que implemente el Ministerio de Transporte, se contará con los recursos provenientes del recaudo de las tasas de uso, “...los cuales se manejarán de manera coordinada y organizada entre las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales, o a través de sus agremiaciones y los Terminales de transporte en su conjunto”. Por otra parte, no puede perderse de vista que el artículo 12 del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, tiene previsto que la tasa de uso “...será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte restante ingresará a la Empresa Terminal de Transporte”.

Por todo lo expuesto, queda en claro que la frase cuya legalidad se controvierte, en vez de contradecir la normativa superior que está llamada a obedecer, no hace

nada distinto a reafirmarla, por lo cual no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** probada la excepción de cosa juzgada respecto de los cargos de violación de los artículos 11, 12 y 13 numeral 8º del Decreto 2762 de 2001 por el artículo 2º de la Resolución 2222 de 21 de febrero de 2002, *“por la cual se fijan las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte”*, la cual fue propuesta por el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado.

**SEGUNDO: NIÉGASE** la nulidad del artículo 2º de la Resolución 2222 de 21 de febrero de 2002, en cuanto al aparte que dice *“Estos recursos serán recaudados por el Terminal y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, el cual será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros”*, solicitada por el ciudadano CARLOS FERNANDO OSSA GIRALDO.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO      RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**  
Presidenta

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

