LEGIS móvil
www.legismovil.com

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil quince (2015).

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ.

REF: Expediente núm. 2009-00112-00.
Acción: Nulidad.
Actor: JHON MAURICIO ZAPATA GONZÁLEZ.

Se decide la acción pública de nulidad interpuesta por el ciudadano **JHON MAURICIO ZAPATA GONZÁLEZ**, contra la Resolución núm. 015000 de 3 de octubre de 2002, ***"por la cual se modifica el artículo primero de la Resolución núm. 013000 de 10 de septiembre de 2002"***, expedida por el Ministro de Transporte.

I.- ANTECEDENTES.

I.1- El ciudadano **JHON MAURICIO ZAPATA GONZÁLEZ**, actuado en nombre propio y en ejercicio de la acción pública de nulidad,

consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a que mediante sentencia, se declarara la nulidad de unos apartes de la Resolución núm. 015000 de 3 de octubre de 2002, expedida por el Ministro del Transporte, ***"por la cual se modifica el artículo primero de la Resolución núm. 013000 de 10 de septiembre de 2002"***.

I.2- Los hechos de la demanda.

La Sala resume a continuación los hechos de la demanda, así:

Que la licencia de conducción, la licencia de tránsito y la placa única nacional, son especies venales de tránsito de gran utilización por parte de la comunidad, por lo que es apenas natural que el ciudadano debe pagar en contraprestación por dicho servicio un monto de dinero.

Sostiene que los recaudos por concepto de la venta de estas especies venales de tránsito constituyen tasas, las cuales están sujetas a los preceptos previstos en el artículo 338 de la

Constitución Política, según el cual deben calcularse sus tarifas como recuperación de los costos de los servicios que se presten.

Que el artículo 6º de la Ley 769 de 2002, estableció quiénes son considerados organismos de tránsito, señalando para tales efectos a los Departamentos, Institutos y Secretarías de Tránsito Departamentales, Distritales y Municipales.

Arguye que la misma Ley asignó directamente a los organismos de tránsito la facultad de expedir las licencias de conducción y de tránsito, además de que mantuvo en cabeza del Ministerio de Transporte la facultad de expedir la placa única nacional.

Afirma que el Decreto 2171 de 1992, por medio del cual se reestructura el Ministerio de Transporte, en su artículo 35 asignó a la Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor de dicho Ministerio la expedición de la placa única nacional, las licencias de conducción y las demás especies venales que hasta ese momento correspondían al desaparecido INTRA.

Indica que el Ministerio de Transporte, mediante Resolución núm. 1888 de 1994, delegó en los organismos de tránsito y transporte del orden Departamental, Distrital y Municipal la función de elaborar, expedir y controlar las licencias de conducción, las de tránsito y la placa única nacional para automotores y motocicletas. Dentro de la misma Resolución se establecieron los valores por dichos conceptos y los derechos a favor de los organismos de tránsito por concepto del costo físico de la elaboración o la fabricación de las respectivas especies venales.

Manifiesta, finalmente, que por medio del Decreto 101 de 2000, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, se dispuso, en el numeral 8 del artículo 21, asignar a la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor la función de 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.

I.3- Considera la parte actora que con la expedición del acto administrativo acusado se violaron las siguientes normas jurídicas:

- Constitución Política de Colombia, Artículo 338.
- Ley 769 de 2002, Artículo 168.

Precisó, en síntesis, el alcance del concepto de violación, así:

Que con la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002, se facultó a los organismos de tránsito para que expidieran las licencias de tránsito y de conducción, ya no por delegación del Ministerio de Transporte sino por autoridad de la Ley.

Que en el artículo 168 de la mencionada Ley se dispuso que los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Adicionalmente, el artículo 169, ibídem, señala que ninguna autoridad pública podrá cobrar sobretasas a los trámites de tránsito, salvo autorización legal de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política.

A su juicio, la expedición de las licencias de tránsito y conducción, antes de la Ley 769 de 2002, estaban radicadas en cabeza del

Ministerio de Transporte, por lo que correspondía a éste definir las tarifas a cobrar por dichos servicios. Que comoquiera que dicho Ministerio delegó en los organismos de tránsito locales la expedición de las anotadas licencias, se causaba a favor de éstos, como contraprestación de sus servicios, el derecho a cobrar el costo en el que incurrían cumpliendo la función que les había sido delegada. Pero que con la expedición de la Ley 769 de 2002, dicha situación cambió radicalmente, ya que se asignó directamente a los organismos de tránsito la expedición de las licencias de conducción y de tránsito, en tanto que las tarifas por dichos servicios pasaron de ser fijados por el Ministerio de Transporte a los Concejos Distritales y Municipales, además que se prohibió el cobro de sobrecostos a dichos trámites, salvo que sean autorizados por la Ley.

Sostiene que, a pesar de lo anterior, en vigencia de la Ley 769 de 2002, a los usuarios que requerían la expedición de dichas licencias se les exigía, y aún se les demanda, cancelar no solo las tarifas a favor de los organismos de tránsito fijados por el Concejo respectivo, sino también el costo a favor del Ministerio de

Transporte fijado por la Resolución núm. 015000 de 2002, demandada en este proceso.

Indica que no solo las razones anteriores imposibilitan al Ministerio de Transporte para fijar las tarifas de dichas especies venales, sino que una razón adicional, es que dicho cobro es el típico ejemplo de una tasa y no está dado al Ejecutivo determinar las tarifas de las tasas.

Establece que conforme al artículo 338 de la Constitución Política, corresponde exclusivamente a la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos fijar directamente los elementos esenciales de los tributos, y por supuesto no existe ninguna Ley de la República que habilite al Ministerio de Transporte a determinar las tarifas de dichas tasas.

Manifiesta que salta a la vista que en forma inapropiada e indebida se obligó a los usuarios a cancelar a favor del Ministerio, y que éste recibió a satisfacción, la suma de $40.000.oo por cada licencia de conducción y $16.500.oo por cada licencia de tránsito expedida en

el País a partir de la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002.

Finaliza reiterando que con la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002, quedó claro que la tarifa de las licencias de tránsito y de conducción serían fijadas por el Concejo Distrital o Municipal y de las tarifas recaudadas ningún porcentaje correspondería al Ministerio de Transporte, pues la expedición de dichos documentos no se hacía por delegación de autoridad administrativa, sino por autoridad de la Ley; y que a partir de la modificación introducida por Ley 1005 de 2006, se causó a favor del Ministerio un porcentaje de las tarifas por derechos de tránsito equivalente al 35% que debe ser transferido por el respectivo organismo de tránsito, pero de ninguna manera ello justifica los cobros realizados a los usuarios, con fundamento en el acto demandado.

I.4- Dentro de la oportunidad procesal prevista en la ley, el apoderado judicial del Ministerio de Transporte, contestó la demanda (folios 36 a 46 del cuaderno principal), y se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la misma por carecer de

fundamento fáctico y legal, con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Que las pretensiones del demandante son infundadas si se tiene en cuenta que el acto administrativo acusado fue proferido en vigencia del Decreto 1344 de 1970.

Asegura que, en lo concerniente al artículo 168 de la Ley 769 de 2002, respecto de las tarifas por derechos de tránsito, el Ministerio no le ha dado aplicación, por tanto, no se debe tener en cuenta al momento de decidir.

Sostiene que el cobro por concepto de licencias de tránsito y conducción son valores necesarios para el costo que se le imprime a la elaboración de las especies venales, dado que el Ministerio de Transporte no cuenta con presupuesto para estos gastos.

Agrega que el Ministerio no ha vulnerado el artículo 338 de la Constitución Política, solo se limitó a darle cumplimiento a la Ley 53 de 1989, que le dio facultades para operar de esa forma en

beneficio de los usuarios del transporte. Así las cosas, el 35% de las tarifas determinadas son transferidas al Ministerio de Transporte por concepto de costos inherentes a las facultades que la Ley le otorga para la asignación de series, códigos y rangos de las especies venales respectivas.

Señala que el acto administrativo enjuiciado se expidió con observancia de las ritualidades constitucionales y legales, entendiéndose que las licencias de conducción y de tránsito y la placa única nacional, tanto de motocicletas como de vehículos, son facultades que le otorga la Ley 53 de 1989 y la Ley 1005 de 2006, en cuanto a lo que tiene que ver con el 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por conceptos de costos inherentes a la facultad que tiene dicha cartera de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Estima que la acción en estudio no debe encaminarse como "tasa" sino como "precio público", y es aquel que se paga por un servicio que presta el Estado en igualdad de condiciones que el sector

privado y en ejercicio del régimen de derecho privado.

Finaliza señalando que la Resolución demandada fue derogada por la Resolución núm. 002395 de 9 de junio de 2009, por lo que propone la excepción denominada "Derogatoria de Acto Acusado", así como cualquier otra que resulte probada en el proceso.

II. ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Dentro de la etapa procesal correspondiente, el Agente del Ministerio Público emitió concepto de fondo, en el cual estima que deben denegarse las súplicas de la demanda.

Considera el Ministerio Público que al ser las especies venales 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, las mismas constituyen tasas, por lo tanto están sujetas a lo normado en el artículo 338 de la Constitución Política que defiere a la Ley, las Ordenanzas y a los Acuerdos la autorización de fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que se

cobre a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten.

Agrega que si bien es cierto que con la entrada en vigencia de la Ley 769 de 2002 se delegó en los Concejos la competencia para fijar las tarifas por concepto de derechos de tránsito, correspondía al Ministerio de Transporte, en su momento, determinar las tarifas para tales aspectos.

Indica que tampoco es cierto que el Ejecutivo carecía de atribuciones para determinar las tarifas de las tasas, comoquiera que de la lectura del artículo 338 de la Constitución Política, en virtud de la Ley, el Gobierno Nacional, en este caso por medio del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, pudiera tener la competencia para fijar el monto de dichos valores, como en efecto sucedió.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Corresponde en la presente instancia decidir sobre la legalidad de la Resolución núm. 15000 de 3 de octubre de 2002, ***"por la cual se***

modifica el artículo primero de la Resolución núm. 013000 de 10 de septiembre de 2002", expedida por el Ministro de Transporte.

El acto acusado.

"RESOLUCIÓN Nº. 015000 DE 2002
(3 DE OCTUBRE)

'Por la cual se modifica el artículo primero de la Resolución núm. 013000 de 10 de septiembre de 2002'.

El MINISTRO DE TRANSPORTE, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 101 de 2000,

RESUELVE:

***ARTÍCULO 1º**. El artículo primero de la Resolución No. 013000 del 10 de septiembre de 2002 quedará así:*

ARTÍCULO PRIMERO.- Los valores a favor del Ministerio de Transporte de las especies venales delegadas a los Organismos de Tránsito, como los valores de los trámites y especies venales a su cargo quedarán de la siguiente forma:

CÓDIGO ESPECIE VENAL O TRAMITE VALOR
(…)
003 LICENCIA DE CONDUCCIÓN 40.000
004 LICENCIA DE TRÁNSITO 16.500

005 PLACA ÚNICA NACIONAL DE MOTOCICLETAS Y SIMILARES 11.500
006 PLACA ÚNICA NACIONAL DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES 34.000
(…)

ARTÍCULO 2º. *Los demás términos de la Resolución núm. 013000 de 10 de septiembre de 2002, continúan iguales.*

ARTÍCULO 3º. *La presente Resolución rige a partir de su publicación.*
(…)
(Apartes resaltados demandados).

Problema Jurídico.

A juicio del actor, la tarifa de la tasa por concepto de licencia de conducción, licencia de tránsito, placa única nacional de motocicletas y placa única nacional de vehículos automotores, solo puede ser fijada por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, y no por el Ejecutivo, por lo que el acto acusado desconoce el artículo 338 Superior.

Considera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, los derechos de tránsito solo pueden cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos, pues a partir de la vigencia de dicha Ley, las funciones relacionadas con las especies venales en discusión ya no son delegadas por el Ministerio sino que corresponden a los Organismos de Tránsito, por disposición de la Ley. Luego el fundamento jurídico para que la entidad demandada recibiera el pago de las tarifas por dichos conceptos, desapareció.

La excepción formulada por la entidad pública demandada.

El apoderado judicial del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** propuso la excepción que denominó "derogatoria del acto acusado" y adujo que la Resolución acusada fue expedida en vigencia del anterior Código de Tránsito (Decreto 1344 de 1970), de tal suerte que no se llevó a cabo en vigencia de la Ley 769 de 2002, además de que fue derogada por la Resolución núm. 002395 de 9 de junio de 2009, por lo que debe declararse la sustracción de materia.

Con relación a este punto, en reiteradas oportunidades, esta Corporación ha señalado que:

"(…) *el fenómeno jurídico de la derogatoria solamente entraña la desaparición del ordenamiento jurídico del acto administrativo, mas no desvirtúa la presunción de legalidad que lo ampara, desde el día de su expedición hasta aquél en que fue modificado o derogado, lapso este de tiempo durante el cual es procedente su control de legalidad, a fin de invalidar o no sus efectos.*

Así lo expresó la Sala en sentencia de 5 de marzo de 2009 (Expediente núm. 11001-03-24-000-2002-00439-01, Actor: FEDERICO CERVANTES ATIA, Consejero ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno), en la cual se dijo:

'es preciso resaltar que, no obstante, las Resoluciones 03593 de 29 de junio de 1995, 4998 de 22 de diciembre de 1999 y 05073 de 3 de mayo de 2000, hubieran sido derogadas por la Resolución 05145 de 11 de octubre de 2000, ***ello no impide que esta Jurisdicción pueda acometer el estudio de su legalidad, en razón de los efectos que las mismas hubieran podido producir durante su vigencia****, en la medida en que es solo la decisión de nulidad y no la derogatoria, la única que tiene la capacidad jurídica de aniquilar tales efectos. Así lo ha sostenido esta Corporación, a partir del pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 14 de enero de 1991, Consejero Ponente Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla'*[1]. (Resaltado fuera de texto).

Como puede observarse, la derogatoria de los actos administrativos que estuvieron vigentes durante cierto período de tiempo,

[1] Criterio reiterado, entre otras, en sentencias de 13 de agosto de 2008, Expediente núm. 2000-00010-01, Magistrada ponente: doctora Myriam Guerrero de Escobar y 14 de abril de 2010, Expediente núm. 2008-00101, Magistrado ponente doctor Enrique Gil Botero.

solamente afecta su vigencia, pero no su validez. De ahí que no se eximen de control jurisdiccional, precisamente, porque durante dicho interregno pudieron productor efectos jurídicos, y es en razón de los mismos que debe la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo acometer su análisis.

En consecuencia, la excepción formulada por la demandada no tiene vocación de prosperidad.

Las especies venales y la tarifa a favor del Ministerio de Transporte.

Sobre el concepto y características de las especies venales, la Sala, en sentencia de 30 de octubre de 2008 (Expediente núm. 2004-00382-01, Consejero ponente: doctor Rafael E. Ostau Lafont Pianeta), indicó:

> *"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.

*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[2], 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,** según lo consignó la mencionada Sala en el mismo concepto, al decir:*

> *'…la percepción de algunos otros rubros no comprendidos en los derechos y los costos físicos recuperados con el recaudo por la venta de las especies venales por los organismos de tránsito y transporte clase "A", no implica la modificación en la titularidad de los recursos los cuales continúan siendo de la Nación - Ministerio de Transporte - Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor - y, por tanto, forman parte del Presupuesto General de la Nación.'*

[2] De 11 de junio de 1998, Consejero ponente: doctor Luis Camilo Osorio.

> (…) *en el referido concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, se advierte que 'Lo anterior lleva a concluir la existencia legal de una sola función de expedición de especies venales cuya* ***titularidad ha sido asignada por la ley (Decreto 2171 de 1992, art. 35, numeral 15) al Ministerio de Transporte*** *- Dirección General de Transporte y Tránsito Terrestre Automotor - y autorizada su delegación en organismos oficiales o en funcionarios públicos, lo cual se ha cumplido, respecto de algunas especies, por la Resolución 1888 de 1994 de la citada Dirección (con la aprobación del Ministro), para adquirir, elaborar, expedir y controlar algunas especies por parte de los organismos de tránsito y transporte clase "A" del orden departamental, distrital y municipal; además, al* ***hacer el cobro por concepto de trámites en favor del tesoro nacional****, también recauda el valor por concepto del costo físico de la elaboración o fabricación de las respectivas especies venales.'*

De conformidad con la Jurisprudencia citada, las especies venales de tránsito las constituyen aquellos documentos que el Estado vende o pone a disposición de los ciudadanos, por un valor que corresponde a la tasa que se genera por la elaboración de los mismos y por el correspondiente trámite que se surte ante los organismos de tránsito competentes.

La Ley 53 de 1989[3] asignaba al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito –INTRA- la función de elaborar y suministrar a los organismos de tránsito y transporte la placa única nacional y demás especies venales, y elaborar y procesar la licencia de conducción y suministrar la misma a los organismos de tránsito o a los interesados (artículo 2º). La misma norma autorizó la delegación de las funciones encomendadas en materia de tránsito, con la aprobación del Gobierno Nacional, a los organismos oficiales o servidores públicos.

Posteriormente, el Decreto 2171 de 1992 asignó a la Dirección de Transporte y Tránsito del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, las funciones anteriormente atribuidas al INTRA, entre ellas, la expedición de "*la placa única nacional, las licencias de conducción y demás especies venales, en coordinación con los organismos de tránsito y transporte*".

El 2 de febrero de 2000 se expide el Decreto 101, mediante el cual se modifica la estructura del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y se

[3] Por el cual se asignan funciones al Instituto Nacional del Transporte, se adicionan las relacionadas al tránsito terrestre automotor en todo el país y se conceden facultades extraordinarias para reformar el Código Nacional de Tránsito Terrestre

asigna a la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor la función de 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[4].

En cumplimiento de dicha función, el Ministro de Transporte ha expedido sendas Resoluciones[5] mediante las cuales reguló lo atinente a la asignación y recaudación de las especies venales delegadas en los Organismos de Tránsito, así como también de las atendidas directamente por la Subdirección de Tránsito, Resoluciones que se fueron actualizando año tras año, entre ellas, la número 15000 de 2002, acusada.

Es importante destacar que la Resolución demandada se expidió en vigencia del anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre, Decreto 1344 de 1970, que fue derogado por la Ley 769 de 2002.

---

[4] Actualmente, a cargo de la Subdirección de Tránsito se encuentra la función de "*expedir los actos administrativos pertinentes para el diseño y asignación de la placa única nacional, licencias de conducción y especies venales*", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, numeral 3, del Decreto 087 de 2011, "*por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte*".

[5] Resoluciones núms. 000017/00, 000188/01, 12000/02, 13000/02, 15000/02 y 2395/09.

A partir de la vigencia de la citada Ley 769 de 2002, se introdujeron importantes modificaciones en relación con las facultades de las entidades territoriales, en materia de derechos de tránsito. En el artículo 168 se previó que los ingresos por este concepto solamente pueden cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Específicamente, se indicó que el formato de las licencias de tránsito y de conducción sería definido por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, mientras que su expedición se dejó a cargo de los organismos de tránsito[6]. La ficha técnica de la placa única nacional continuó a cargo del Ministerio.

En cuanto al valor de los derechos de las especies venales de tránsito, la Ley 1005 de 2006, ***"por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002"***, dispuso en su artículo 15 lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 15. LICENCIA DE CONDUCCIÓN, LICENCIA DE TRÁNSITO Y PLACA UNICA NACIONAL**. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el*

[6] Artículos 17, 35 y 43.

> *artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.*
>
> *Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.*
>
> ***Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte**, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva."* (Resaltado fuera de texto).

La modificación introducida por la Ley 1005 de 2006 otorga a favor del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** un porcentaje equivalente al 35% de las tarifas por derechos de tránsito correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene esa cartera de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva. Es decir, limita los recursos que reciben las entidades territoriales por estos derechos, con el fin de que sea transferida una parte al presupuesto de la Nación.

A propósito de las limitaciones a la autonomía fiscal de las entidades territoriales, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-925 de 2006, señaló que en materia de tránsito terrestre, confluyen las competencias de éstas y de la Nación, por lo que se presenta una tensión entre el principio unitario y el principio de autonomía territorial, en lo concerniente al recaudo de tributos.

Así lo dijo la Corte al examinar la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 1005 de 2006, que establece la gratuidad de la renovación de la licencia de conducción por una sola vez. En dicha sentencia, se refirió la Corte a la distinción entre fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales y, sobre estas últimas, precisó que "*el alcance de la potestad legislativa tributaria en lo que tiene que ver con los recursos propios de la entidades territoriales es limitado y excepcional.*"

Con fundamento en lo anterior, enfatizó en la necesidad de armonizar los principios del Estado Unitario y de la autonomía de las entidades territoriales, a fin de identificar los eventos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga,

excepcionalmente[7], en el régimen jurídico de los recursos propios de éstas. Así, encontró que la gratuidad de la renovación de las licencias de conducción por una sola vez incorpora una restricción al recaudo de recursos de las entidades territoriales, pero **dicha restricción se justifica como una medida de intervención excepcional del legislador**, en razón a que la expedición de las licencias de conducción constituye la prestación de un servicio de **carácter nacional**, que trasciende el ámbito local y, por tanto, "*dentro del esquema de un Estado unitario, la prestación del servicio mencionado implica la participación y contribución de todos los niveles territoriales, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de las competencias entre dichos niveles".*[8]

---

[7] Que fueron citados por la Corte así: "*cuando (i) la intervención es señalada expresadamente por la Constitución; (ii) la medida es necesaria para proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) cuando la intervención resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; y* ***(iv) en caso que las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exijan, por trascender el ámbito simplemente local o regional****."* (Negrillas no son del texto).

[8] También dijo la Corte que, en ese caso concreto, la gratuidad de la licencia de conducción otorgaba eficacia al principio de equidad tributaria, que se traduce en la imposibilidad de obligar a los interesados a asumir el pago de una tasa fundada no en un servicio requerido por el ciudadano, sino en la decisión estatal de contar con documentos con mayores niveles de seguridad y confianza.

Y en lo que concierne al porcentaje de transferencia a favor de la Nación de los derechos de tránsito, consideró la Corte que "*el legislador reconoce las competencias que tienen las entidades territoriales en relación con … la definición de las tasas … y el recaudo de los ingresos respectivos*", pero "*en consideración de la facultad que tiene el Ministerio de Transporte para asignar series, códigos y rangos, se estipula una transferencia de los recursos endógenos a favor de la Nación, cuyo objeto es el* ***financiamiento de estas funciones****".*

Por su parte, en la sentencia C-931 de 2006, la misma Corporación destacó que, en desarrollo del principio de coordinación, el Legislador puede armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales, en relación con el funcionamiento de los organismos de tránsito; es decir, que éstos deben coordinar su actuación con el nivel nacional y, a su turno, el Legislador puede armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales.

Finalmente, en la sentencia C-318 de 2010, la Corte Constitucional ratificó el carácter endógeno de las fuentes de financiación de los organismos de tránsito, pero enfatizó en que existen disposiciones relacionadas con el valor que por concepto de algunas especies venales, como la licencia de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional, se deben transferir a la Nación.

De la línea jurisprudencial reseñada se puede concluir que:

En materia de tránsito terrestre confluyen las competencias de la Nación y las correspondientes a los entes territoriales y que, por lo tanto, se presenta la tensión entre el principio unitario y el principio de autonomía territorial.

Que existen unas fuentes endógenas de financiación de los entes territoriales que se refieren a los recursos propios, en los cuales la potestad legislativa es limitada y, excepcionalmente, es viable su restricción en los eventos definidos por la Jurisprudencia, entre ellos, porque las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exijan, por trascender el ámbito simplemente local o regional.

Que las especies venales de tránsito son una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, que se expiden dentro del ámbito de prestación de un servicio de carácter nacional, por lo que **resulta no sólo legítimo, sino necesario, que tales entidades participen con los recursos que administran, en la financiación de la prestación de dicho servicio**, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de las competencias entre ambos niveles.

Planteado el panorama general acerca de la regulación de las especies venales y las tarifas que por ese concepto reciben la Nación y las entidades territoriales, procede la Sala a resolver los cargos de nulidad endilgados por el actor a la Resolución acusada.

De los cargos de la demanda.

1. Violación del artículo 388 de la Constitución Política:

A juicio del demandante, la Resolución acusada es nula porque solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales, y no existe una Ley que autorice al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** a determinar la tarifa de las tasas por especies venales.

Para resolver, encuentra la Sala que, de conformidad con la Jurisprudencia analizada, la limitación que en materia de derechos de tránsito dispone la Ley a las fuentes endógenas de financiación de los entes territoriales encuentra respaldo en la necesidad de articular los principios del Estado unitario y la autonomía territorial, frente a la prestación de un servicio público que es de carácter nacional, del cual, en cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, deben participar las entidades territoriales con los recursos que ellas administran.

En efecto, como ya se advirtió, las especies venales de tránsito son una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, que se expiden dentro del ámbito de prestación de un servicio de

carácter nacional, por lo que resulta indispensable que tales entidades participen con los recursos que administran, en la financiación de la prestación de dicho servicio, sin que ello vulnere el principio de legalidad de los tributos, establecido en el artículo 338 Superior, pues, precisamente, es la potestad de la intervención legislativa la que sirve de parámetro al Juez para examinar la juridicidad de la medida tributaria, que, en este caso, estuvo amparada en la autorización inicialmente otorgada por la Ley 53 de 1989 y, posteriormente, por el Decreto 101 de 2000, ***"por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones***", al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** cuando tenía a su cargo la expedición de las especies venales objeto de controversia[9].

---

[9] Decreto 101 de 2000.

"Artículo 21. 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. 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."

Ello, en armonía con lo dispuesto en el mismo artículo 338 de la Constitución que establece 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*"[10].

Son estas las razones por las cuales el cargo de violación del artículo 338 Superior, no prospera.

2. Violación del artículo 168 de la Ley 769 de 2002:

> "***Artículo 168. TARIFAS QUE FIJARÁN LOS CONCEJOS***. *Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.*"

[10] Ver sentencia C-134 de 2009.

Aduce el actor que los derechos de tránsito solo pueden cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos, pues a partir de la vigencia de la citada norma, las funciones relacionadas con las especies venales en discusión corresponden a los Organismos de Tránsito, por disposición de la ley.

Lo primero que se destaca es que, como lo ha sostenido reiteradamente la Jurisprudencia de esta Corporación, la legalidad del acto acusado debe analizarse en el momento en que aquel nace a la vida jurídica y no con fundamento en normas posteriores. Así lo señaló esta Sala de Decisión en providencia de 23 de febrero de 1995 en la que sostuvo que:

> *"(…) esta Jurisdicción no está instituida ni autorizada para* ***declarar la nulidad de un acto administrativo*** *cuando en virtud de* ***normas posteriores*** *a su expedición se hace una regulación diferente a la contenida en él, que conduce a su derogatoria.*
>
> *En diversos pronunciamientos ha precisado la Sala que puede entrar a analizar el fenómeno de la ilegalidad sobreviniente, que genera la derogatoria del acto más no su* ***nulidad****, ya que ésta sólo puede descansar, para el caso****, según lo prescribe el artículo 84 del C.C.A., en las normas legales en que deberán fundarse, vale decir, vigentes al momento de su expedición.***

> *Las consideraciones precedentes conducen a la Sala a un pronunciamiento inhibitorio, como en efecto se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia."* (Resaltado fuera del texto). [11]

Es decir, que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no está instituida para declarar la nulidad de un acto administrativo por violación de normas legales posteriores a su expedición, ya que, como lo ha establecido la Jurisprudencia, "*el fenómeno de la ilegalidad sobreviniente, no genera la nulidad del acto administrativo"*.

---

[11] Ver, en el mismo sentido, la sentencia de 5 de marzo de 1999 (Expediente núm. 9066, Consejero ponente: doctor Delio Gómez Leyva), en la que la Sección Cuarta del Consejo de Estado precisó:

"Sobre el particular, advierte la Sala que al tenor del artículo 84 del C.C.A, ***no es posible declarar la nulidad de un acto administrativo por violación de normas legales posteriores****, pues dicha norma condiciona la declaratoria de nulidad, entre otros motivos, a la infracción de las normas superiores en que el acto debía fundarse, y que no pueden ser otras que* ***las vigentes al momento de su expedición****.*

En este orden de ideas, al momento de la expedición del Decreto 529 de 1996, el Gobierno Nacional no podía tener en cuenta las previsiones de la Ley 383 de 1997, por la sencilla razón de que éstas últimas no existían. Asimismo, al no deberles acatamiento, el acto acusado no podía infringirlas.

Ahora bien, la Sala, en sentencia de 4 de septiembre de 1998, (Expediente núm. 8903, actor Alberto Montoya y otros), acogiendo la Jurisprudencia de la Sección Primera de la Corporación, precisó que esta jurisdicción no está instituida ni autorizada para declarar la nulidad de un acto administrativo cuando en virtud de normas posteriores a su expedición se hace una regulación que resulta contraria a sus preceptos, lo que conduce a la derogatoria del acto, y que ***no le es dable analizar el fenómeno de la ilegalidad sobreviniente, pues el mismo no genera la nulidad del acto administrativo, sino su derogatoria, ya que como lo precisa el artículo 84 del C.C.A, la nulidad sólo puede descansar, para el caso, en las normas superiores en que debía fundarse el acto****."*

Por el contrario, el control de legalidad del acto acusado deberá descansar sobre la infracción de las normas superiores en que debía fundarse, según lo preceptuado en el artículo 84 del C.C.A., aplicable en el caso concreto[12].

En el caso *sub examine*, la Resolución 015000 de 3 de octubre de 2002 fue expedida con anterioridad a la Ley superior que se estima infringida, esto es, la Ley 769 de 2002, **pues su vigencia inició el 6 de noviembre de 2002**, según lo previó el artículo 170 así:

> *"**Artículo 170. VIGENCIA**. El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Derógase el Decreto 1344 de 1970 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias."*

La promulgación de dicha Ley se produjo el 6 de agosto de 2002.

De modo pues que el cargo por violación del artículo 168 de la Ley 769 de 2002, tampoco tiene vocación de prosperidad.

---

[12] Derogado por la Ley 1437 de 2001. Aplicable al caso concreto, en virtud de la fecha de presentación de la demanda.

LEGIS móvil
www.legismovil.com

Lo anterior impone a la Sala denegar las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutiva de la presente providencia.

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

F A L L A:

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 23 de julio de 2015.

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

GUILLERMO VARGAS AYALA