



Ministerio de Transporte
República de Colombia

MT-1350-2 – 38840 del 15 de agosto de 2006

Bogotá, D.C.

Doctor
JUAN MANUEL GUTIERREZ ARANZA
Carrera 8ª No. 13 – 22 piso 5
BOGOTÁ D. C

Asunto: Transporte
Terminal de transporte

En atención al oficio MT 40450 del 19 de julio de 2006, mediante el cual eleva consulta relacionada con las terminales de transporte, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, le manifestamos lo siguiente:

En primer lugar, con relación al oficio MJ 009964 del 14 de abril de 2000, es preciso mencionar lo siguiente:

EL ALCANCE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

El artículo 8° del decreto 2053 en su numerales 2 y 9 señala:

“Artículo 8° Oficina Asesora Jurídica. La Oficina Asesora Jurídica cumplirá las siguientes funciones:

“2. Establecer los criterios de interpretación legal de última instancia del Ministerio”

“9. Atender y resolver las consultas y derechos de petición relacionados con las funciones de la oficina, presentadas ante el Ministerio por personas de carácter público o privado.”

La anterior función se enmarca dentro del derecho de petición que de acuerdo al Código Contencioso Administrativo, puede ser en interés particular, de informaciones y de consulta, sobre este último el Código precisa:

“ARTICULO 25. CONSULTAS. El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.

Estas consultas deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días.

Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (El resaltado es nuestro)

La doctrina administrativa en Colombia frente a este especial derecho de petición ha enseñado:

“El ordenamiento positivo incluye como otra modalidad del derecho de petición el formular consultas a las autoridades públicas. Este mecanismo didáctico de colaboración de las autoridades para con los particulares se diferencia radicalmente de las otras formas de derecho de petición. Mientras en los anteriores el objetivo es la formación de un Acto Administrativo o la obtención de una información, en el presente asunto la finalidad es la obtención de un concepto sobre la interpretación del ordenamiento jurídico.

“Los conceptos no obligan a la administración y los particulares se encuentran libertad de aceptarlos o no. No son actos administrativos, en la medida en que no adoptan decisiones, ni están llamados a producir efectos jurídicos, salvo que la administración con posterioridad los convierta en obligatorios. (Jaime Orlando Santofimio G. Tratado de Derecho Administrativo. T. II. Pag. 196 y ss)

El profesor Penagos al respecto ha comentado:

“Se observa del estudio de la norma anterior (art. 25 C.C.A.), que los conceptos que emitan las autoridades, conforme al artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, ni comprometen la responsabilidad de la entidad, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución, simplemente, por tratarse de meros conceptos, que no

contienen decisiones, sino pareceres o criterios de la respectiva entidad” (Gustavo Penagos. El Acto Administrativo. TI. Pag. 228 y ss)

Recuerda el citado doctrinante que solamente se puede considerar obligatorios los conceptos cuando el mismo ordenamiento jurídico así lo precisa como es el caso de los emitidos y publicados por la DIAN, en virtud del artículo 57 del decreto 2117 de 1992, al decir que los conceptos emitidos por la Subdirección Jurídica de Impuestos Nacionales, constituyen interpretación para los funcionarios de dicha entidad, y su desconocimiento podrá acarrear sanción disciplinaria.

Los órganos de control y las máximas autoridades judiciales respecto al alcance y responsabilidad del derecho de petición de consulta, han establecido la irresponsabilidad administrativa y patrimonial de la administración, cuando absuelven tales pedimentos, tal como a continuación se precisa.

1. La procuraduría General de la Nación en su función consultiva de las demandas de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Constitucional y con ocasión de una demanda contra el artículo 25 del C.C.A., en donde el accionante increpaba de inconstitucional el artículo 25 de marras por no generar responsabilidad patrimonial, conceptuó:

“Como el accionante alude responsabilidad patrimonial del Estado cuando cause daños patrimoniales al peticionario con sus respuestas, resulta inaceptable para el Ministerio Público que la administración responda patrimonialmente y a título personal, por criterios, interpretaciones jurídicas y determinadas posiciones respecto a asuntos que respondan los entes estatales, cuando el peticionario acate un concepto de la administración que le cause perjuicio económico, pues su aceptación y aplicación correspondiente es optativa “*si o no*” conforme a la voluntad del que realiza la consulta o que busca aplicarla, en razón a ello no se percibe desequilibrio alguno al tomar en cuenta una respuesta a una consulta Estatal por parte del peticionario.

Basado en este análisis, el Procurador General considera infundados los cargos del actor por inconstitucionalidad en contra del artículo 25 parcial del Decreto 01 de 1984, mediante el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.” (Concepto No. 3740 del 25 de enero de 2005)

2. El Consejo de Estado por su parte, ha mencionado en abundante jurisprudencia lo siguiente:

En Auto de mayo 6 de 1994 la Sección Primera al respecto ha dicho:

"Los conceptos jurídicos de la administración no son actos administrativos....

... vale la pena recordar la diferencia que existe entre los conceptos y las circulares e instrucciones de carácter general...Mediante los primeros se absuelven consultas tanto de funcionarios como de particulares formuladas en procura de conocer, desde el punto de vista jurídico criterios y opiniones acerca del problema consultado. A través de las segundas, el superior jerárquico indica a los funcionarios subalternos la manera como deben aplicar las normas legales..."

En igual sentido el Consejo de Estado en sentencia proferida el 6 de febrero de 1997. Expediente 7736, por la sección segunda ha manifestado:

"No contempla dicha disposición la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la respuesta que profieren las entidades, al absolver las consultas que formulan los particulares, en ejercicio del derecho de petición, relacionadas con el alcance de las disposiciones de orden legal.

.....no contiene una decisión capaz de crear, modificar, ni extinguir situación jurídica de ninguna índole, ya sea de carácter general o particular...."

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado, Sección Cuarta expediente 10787 sentencia del 18 de junio de 1984, ha determinado:

"A las anteriores consideraciones del auto suplicado, habrá que agregar solamente que la interpretación de la ley con autoridad solo está reservada al legislador, con el fin de 'fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general', conforme a la prescripción del artículo 25 del Código Civil y por lo mismo, si ni siquiera la que hacen los jueces, en toda la jerarquía judicial, es por vía de autoridad, sino doctrinaria, interpretación que por lo mismo no es de obligatoria observancia por las autoridades situadas en grado inferior del juez o tribunal que interpreta la norma, es por lo menos alineante que se dá tal carácter, a la interpretación de la ley tributario que haga la Dirección General de Impuestos Nacionales, que es una Oficina de la Administración".

"Se vulnera igualmente el artículo 26 del C.C., toda vez que indudablemente la doctrina es fuente de derecho pero no es fuente obligatoria; la doctrina es la interpretación que por vía general se hace de las leyes; sirve para orientar a funcionarios y particulares, pero, repetimos, no es imperativa. De manera que la interpretación que por vía general hace el Director General de Impuestos, como doctrina, no es obligatoria para los particulares, y tampoco lo sería para los funcionarios de la dirección si no fuera por la facultad que la norma le confiere de convertir su doctrina en instrucciones para ilustrar y orientar a sus subordinados sobre cómo deben actuar ante un caso concreto. En estos eventos, los funcionarios por el principio de la obediencia inherente a la organización administrativa, deben observarlas, so pena de incurrir en infracción disciplinaria, a menos, claro está, que la instrucción contenga una ilegalidad flagrante, pues en este caso prima la observancia de la ley."

En segundo lugar debemos mencionar que en materia de terminales de transporte se encuentra vigente el Decreto 2762 de 2001, mediante el cual se reglamentó la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera; el concepto MJ 009964 del 14 de abril de 2000 fue expedido con anterioridad al Decreto, razón por la cual no se encuentra acorde con el reglamento consignado en el acto administrativo 2762 de 2001.

Posteriormente, el Ministerio de Transporte fijó las tasas de uso que deben cobrar las Terminales de Transporte mediante Resoluciones Nos. 2222, 4222 y 06398 de 2002, las cuales se encuentran vigentes y por lo tanto son de obligatorio cumplimiento tanto para las terminales del País homologadas o habilitados, como para las empresas de transporte hasta tanto no sean anuladas o suspendidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

El citado Decreto 2762 de 2001, establece en el artículo sexto que las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que tengan autorizadas o registradas rutas en cuyos municipios de origen o destino exista terminal de transporte autorizado por el Ministerio de Transporte, están obligadas hacer uso de éstos para el despacho o llegada de los vehículos.

Cuando en las rutas autorizadas o registradas existan terminales de tránsito, éstos deberán ser de uso obligatorio para el servicio básico de transporte. Para los servicios diferentes al básico los terminales de tránsito serán de uso obligatorio, cuando en el acto administrativo que autorice este servicio así se determine.

El nivel del servicio directo es aquel que solo puede dejar y recoger pasajeros en las localidades previamente determinadas en los actos de adjudicación de rutas.

De acuerdo con lo anterior, están obligados a utilizar las terminales de tránsito las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que de conformidad con lo establecido en el Decreto 171 de 2001, prestan servicio básico y si se trata de servicios diferentes al básico, solo cuando se haya expresamente estipulado en el acto que lo autoriza.

Los vehículos del nivel de servicio directo no están obligados a entrar a ninguna terminal de transporte a menos que así lo establezca la resolución que adjudicó la ruta y por lo tanto este servicio solo tendrá terminal en origen y destino.

La tasa de uso se compone de dos partes: una suma se destina al desarrollo de los programas de seguridad a que se refiere el numeral 8 del artículo 13 de mencionado Decreto y la otra parte ingresa a la Empresa Terminal de Transporte.

En desarrollo de los programas de seguridad las Empresas Terminales de Transporte deben disponer dentro de las instalaciones físicas de cada terminal de los equipos, el personal idóneo y áreas suficientes para efectuar exámenes médicos generales de aptitud física y practicar la prueba de alcoholimetría a los conductores que estén próximos a ser despachados.

Así mismo deben cobrar las tasas de uso a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por los despachos efectivamente realizados y expedir el correspondiente comprobante de pago al momento del despacho del automotor y depositar diaria e íntegramente en la cuenta que para el efecto se establezca, los valores destinados al desarrollo de los Programas de Seguridad, los cuales manejará de manera coordinada y organizada con las empresas de transporte intermunicipal de pasajero usuarias de la terminal o a través de sus agremiaciones.

Por su parte las empresas de transporte están obligadas a pagar oportuna y totalmente las tasas de uso, sin omitir ninguna de las sumas que la componen.

Ahora bien, las empresas terminales de transporte están facultas para imponer sanciones a las empresas de transporte usuarias de la terminal, que incumplan las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el Decreto 2762 de 2001 y en el manual operativo de cada terminal.

Hay que tener en cuenta que la Resolución 2222 de 2000 *“por la cual se fijan las tarifas de servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera”* claramente establece en el párrafo del artículo 4 que la tarifa base para el cobro de seguro a pasajero y derechos de uso de las terminales de transporte terrestre automotor, será la máxima establecida en los anexos de la Resolución.

En tercer lugar, es preciso señalar que el Decreto mencionado establece en el artículo 13 las obligaciones de las terminales de transporte y dispone que la superintendencia de Puertos y Transporte es la autoridad competente para la Inspección, control y vigilancia de la operación de los terminales de transporte, y del desarrollo de programas de seguridad en la operación del transporte. Así mismo, dispone que las empresas de transporte usuarias de la terminal que incumplan las obligaciones y

prohibiciones previstas en la normatividad vigente y en el manual operativo de las terminal podrán ser objeto de sanciones por parte de la terminal de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 2762 de 2001.

Cordialmente,

LEONARDO ÁLVAREZ CASALLAS
Jefe Oficina Asesora de Jurídica