

COLPUERTOS / COMPETENCIA / TARIFA PORTUARIA / ESTATUTO TARIFARIO

Haya o no prestación de servicios directos, por el hecho de transitar dentro del área de la zona portuaria o terminal marítimo y de utilizar facilidades de la misma se genera la aplicación de una tarifa y la persona a cuyo cargo se encuentra la nave adquiere el carácter de usuario. La operación de muelles privados constituye o implica la prestación de un servicio por parte de Colpuertos quien administra y conserva la zona portuaria donde aquellas están ubicadas.

Consejo de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo.-Sección Primera.-Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de mil novecientos noventa (1990).

Consejero ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

Referencia: Proceso No. 85. Demandante: JORGE HUMBERTO BOTERO

ANGULO.-

Adelantado el procedimiento de reconstrucción previsto por el [Decreto No. 3825 de 27 de diciembre de 1985](#) para los procesos desaparecidos con ocasión de los sucesos del 6 y 7 de noviembre de 1985 del Palacio de Justicia, se procede a decidir la demanda que en acción pública instauró el ciudadano Jorge Humberto Botero Angulo con la finalidad de obtener se declare la nulidad parcial del [Decreto No. 550 de 1981](#), expedido por el señor Presidente de la República, en cuanto aprobó el Acuerdo No. 848 de 1980 de 1980 proferido por la Junta Directiva de Puertos de Colombia.

ANTECEDENTES:

A. La demanda

1. El señor Jorge Humberto Botero Angulo, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 84 del C.C.A., solicita se declare parcialmente nulo el [Decreto No. 550 de 1981](#), expedido por el

señor Presidente de la República, en cuanto aprobó el Acuerdo No. 848 de 1980 de la Junta Directiva de Puertos de Colombia, "cuyos artículos 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89 y 91 " considera violatorios de normas de superior rango jerárquico.

2. Como hechos de la demanda se aducen en síntesis los siguientes:

a) La Junta Directiva de Colpuertos procedió a expedir el Acuerdo No. 848

de 1980 en el que se fijan tarifas por los distintos servicios que presta aquella y por los derechos que genera la operación de los muelles privados.

b) En dicho Acuerdo se autoriza a Colpuertos para exigir a los propietarios y

usuarios de muelles privados y a los propietarios de embarcaciones que en ellos atraquen, prestaciones pecuniarias que no derivan de servicios prestados por ella.

c) El [decreto 550 de 1981](#) aprobó el mencionado Acuerdo 848 y en el primero de sus considerandos afirma ser función de la Junta Directiva de Colpuertos, fijar las tarifas por los servicios que presta la Empresa y por los derechos de operación de los muelles privados, versando estos últimos sobre "la sola utilización de facilidades portuarias propiedad de los particulares.

O lo que es lo mismo: Colpuertos fue autorizado, por los preceptos demandados, para exigir a los propietarios y usuarios de muelles privados y a los propietarios de embarcaciones que en ellos atraquen derechos que no se originan en servicios prestados".

3. Como normas violadas y concepto de violación de las mismas plantea el

actor en resumen, lo siguiente:

a) Se violó el artículo 3º de la [Ley 154 de 1959](#), por la cual se creó la Empresa Puertos de Colombia, en cuanto en él se autoriza a ésta para recaudar los derechos establecidos por el [Decreto No. 407 de 1959](#) y los que la misma Empresa establezca en el futuro, con aprobación del Gobierno Nacional y los de bodegaje de que trata la [Ley 79 de 1931](#), es decir, por servicios prestados como son los de utilización de los terminales marítimos Estatales y los de bodegaje, mientras que las normas

acusadas los establecen sin que se haya prestado servicio alguno, con lo cual también se infringen los artículos 43 y 76 numeral 12 de la Constitución Nacional, pues entender que la autorización a Colpuertos, que prevé la norma, de establecer, con aprobación del Gobierno, otras fuentes de recaudo que no se causen en nuevos servicios que ésta suministre, implica habilitar al Gobierno, sin limitación temporal, para crear impuestos.

b) Se infringieron los artículos 1º, 3º y 10 del [Decreto No. 1174 de 1980](#), que

reestructuró la Empresa dándole el carácter jurídico de Empresa Industrial y Comercial del Estado de conformidad con el artículo 6º del [Decreto Ley 1050 de 1968](#), ya que en ellos se faculta a Colpuertos para fijar tarifas por los servicios que preste, para recaudar su valor y en cuanto a muelles privados, para regularlos y controlarlos.

Las tareas de control y regulación de muelles privados no comprenden la facultad de imponer contribuciones forzosas, ni la administración de los terminales públicos implica servicio alguno cuando las tareas portuarias se realizan en los terminales privados. Las normas acusadas establecen pues, el cobro de derechos sin que haya la contrapartida de la prestación de un servicio.

B.Los alegatos de conclusión

1.La parte demandante argumentó en síntesis, lo siguiente:

a) El [Decreto 550 de 1981](#) aprobó el Acuerdo No. 848 de 1980 en cuyo capítulo XII ese encuentran contenidas las normas impugnadas, las cuales tienen en común que implican a favor de Puertos de Colombia retribuciones de carácter pecuniario o pago de tarifas que no se originan en contraprestación de ningún tipo a favor de quienes están obligadas a cubrirlas, mientras que las disposiciones reguladores de dicha Empresa sólo la facultan para recaudar tarifas por los servicios cuya prestación constituye su cometido u objeto social.

b) La Empresa Puertos de Colombia es una Empresa Industrial y Comercial del Estado y como tal sometida al régimen de derecho privado lo que "implica que el Estado se despoja de sus prerrogativas y accede a comportarse en la forma propia de los particulares, quienes, por regla general, no pueden exigir de terceros prestaciones pecuniarias que no sean correlato de una actividad libre y voluntaria".

c) Los artículos 1º de la [Ley 154 de 1959](#) y del [Decreto No. 1174 de 1980](#) le

asignan a la Empresa la prestación de servicios portuarios en los terminales del Estado, de donde la principal fuente de sus rentas consiste en la percepción de tarifas cobradas a los usuarios, razón para que el [Decreto 407 de 1958](#) no tuviera ninguna disposición respecto a la operación de muelles privados.

d) "Las distintas normas atributivas de competencias a Puertos de Colombia

indican que puede recaudar de los particulares "derechos" o "tarifas", términos que nosotros creemos sinónimos".

Alejandro Ramírez Cardona, en su obra "Sistema de Hacienda Pública,

Segunda Edición, Editorial Temis, p. 221, "define la tarifa o tasa", así:

"...erogación pecuniaria, directa, no definitiva, al Estado u otros entes públicos de contrapartida directa, personal y de parcial equivalencia limitada por lo máximo al costo contable del servicio". "El elemento esencial característico de la tasa se refiere a la existencia de una contrapartida de parcial equivalencia, personal y directa. Se distingue así claramente del precio (contrapartida de total equivalencia) y del impuesto (contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia). O sea que la tasa se basa en el sistema del cambio imperfecto..... en la tasa el beneficio es en, parte oneroso y en parte gratuito".

De lo expuesto se deduce claramente, que la tarifa presupone una compensación por los servicios que efectivamente presta a los usuarios un organismo del Estado de índole comercial.

Se afirma que la expresión "derechos" es equivalente a la de "tarifas" y ahora, con base en la doctrina, también se afirma la equivalencia de aquellos con la expresión "tasa".

El mismo autor antes citado, en la obra mencionada, pp. 229 y 230, expone:

"Las tasas portuarias. La multiplicidad de servicios que prestan en los puertos las empresas de servicios públicos, da lugar a gran variedad de tasas o derechos que solamente deben pagar quienes se benefician como (sic) el servicio de lancha, de faro y boyas, de bodegaje, de pilotaje, etc.

El derecho que se cobra por el uso de los muelles (sic) marítimos o fluviales respecto de las embarcaciones que atraquen en ellos, es *una típica tasa*, al igual que las antes denunciadas (sic). Se exige por el servicio de atraque y por los que son inherentes a este hecho *sin que siempre sea necesaria una actividad de la empresa pública encargada de administrar el puerto* como la protección de las naves y su tripulación.

Estas tasas tienen por objeto compensar una parte o la totalidad del costo de administración de los puertos y mejoramiento de las dotaciones, servicios y bienes destinados a la satisfacción de las correspondientes necesidades públicas generales".

e) De conformidad con los artículos 674 y 679 del C. C. la construcción de obras en las playas de los mares y los ríos presupone permiso especial de autoridad competente, del que se ocupó inicialmente la [Ley 15 de 1876](#). Posteriormente el [Decreto Ley 2349 de 1971](#) atribuyó a la Dirección General Marítima y Portuaria competencia para conceder el uso privado de las playas con el fin de construir facilidades portuarias (arts. 87 a 102), con la contraprestación a cargo del particular concesionario de una porción de la playa que ocupa con instalaciones portuarias de su propiedad, consistente en la transferencia gratuita e irrevocable, al vencimiento de la concesión, de todas las construcciones, a favor de la Nación.

Es evidente que el legislador no dispuso gravar a los concesionarios de playas con prestaciones monetarias periódicas y menos aún en favor de Colpuertos, que no es la Entidad a la que se ha encomendado la administración de las playas y la potestad de concederlas transitoriamente a los particulares.

f) Las únicas disposiciones del [Decreto 1174 de 1980](#) que se refieren a muelles privados son los artículos 1º y 3º numeral 6º que encomiendan a Colpuertos el control de las labores operativas de todas las obras portuarias cuando se trate de instalaciones de carácter privado y la regulación del funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado autorizadas por la Dirección General Marítima y Portuaria, o que sean declaradas como puertos habilitados por el Gobierno Nacional y verificar su cumplimiento.

El control y la regulación de muelles privados no comporta la potestad de imponer derechos o contribuciones de cualquier índole.

"Desde luego es posible que la ley imponga a los particulares gastos que el Estado debe realizar para someterlos a una inspección o vigilancia especializada, como la que realizan las Superintendencias Bancarias, de Sociedades y de Cooperativas, entre otras.

Más no es posible que la entidad encargada de la vigilancia de ciertas personas y actividades, resuelva, por sí y ante sí, imponer derechos compensatorios de ella, toda vez que la regla ordinaria en nuestra organización Constitucional consiste en que la función policiva se realice con cargo a los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional".

g) Colpuertos no es titular de un monopolio para la prestación del servicio portuario que implique a su favor una indemnización cuando DIMAR autoriza a terceros la prestación de tales servicios.

El artículo 31 de la Constitución Política establece que los monopolios deben hacerse por ley y no hay ley que así lo disponga directa o indirectamente. Lo que detenta Colpuertos es la administración de ciertas facilidades portuarias construidas por el Estado y de las que en el futuro el Gobierno le asigne, pudiendo éste si a bien lo tiene, establecer otra u otras entidades para encomendarles tal servicio.

Los particulares requieren autorización para prestar servicios portuarios que la otorga DIMAR, pero ello no se origina en un supuesto monopolio existente al respecto de Colpuertos, sino en que las playas son bienes de uso público que sólo

pueden ser afectadas al beneficio particular mediante concesión expresa.

h) De lo expuesto se deduce que los derechos cuyo cobro autoriza el Estatuto demandado no implican reciprocidad directa en favor de los concesionarios de muelles privados, por lo que se trata de un tributo o impuesto que de conformidad con el artículo 43 de la Carta, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer (fls. 48 a 60).

II. La parte demandada conformada por la Empresa Puertos de Colombia y la Nación-Ministerio de Obras Públicas y Transporte-, aduce en su alegato de conclusión en resumen, lo siguiente:

1. Empresa Puertos de Colombia:

a) "Los servicios marítimos y fluviales de que trata el artículo 1o del Acuerdo

No. 848 de 1980 los presta Puertos de Colombia, en los canales de acceso a los muelles privados con su equipo y personal, por lo que los artículos 82, 83 y 84 del Estatuto citado facultan a la Empresa para cobrarlos a los usuarios".

"En aras de la agilización del comercio internacional y de la generación de divisas, se otorgan concesiones para la utilización de bienes de la Nación que son de uso público y por lo tanto imprescriptibles e intransferibles a cualquier título a los particulares, para construir muelles privados que solo podrían obtener permisos o licencias para uso y goce de acuerdo a la ley (artículo 67 del C. C. y artículo 87 del [Decreto Ley 2349 de 1971](#)) y como consecuencia de dichas concesiones utilizan los canales navegables de acceso a los muelles privados, canales que pertenecen al Estado Colombiano y cuyo mantenimiento corresponde a Puertos de Colombia (fls. 61 a 64).

2. Nación-Ministerio de Obras Públicas y Transporte:

a)"... es claro que la expresión "Terminales y Puertos Nacionales" son todos los que operan dentro del país y bajo su jurisdicción y no puede interpretarse el término "Nacionales" con un sentido restrictivo de "terminales" y "puertos oficiales"; ni puede entenderse el sólo espacio físico de propiedad de la Empresa; debe entenderse en un concepto más amplio y lógico que hace relación a lo que las disposiciones que regulan la materia entienden como "terminal" y "puerto" que es todo aquel espacio dedicado a la recepción de pasajeros y mercancías operado por el Estado o una entidad oficial y / o particulares, espacio anclado en la costa marítima o fluvial, según el caso, para dar abrigo a embarcaciones. Con el mismo criterio debe entenderse la expresión "zona portuaria" del art. 8º de la Ley 154159 que le da la responsabilidad total del manejo de la carga dentro de ella".

La [Ley 154 de 1959](#) le otorga a Puertos de Colombia la organización y administración de los Terminales y Puertos Nacionales, la recaudación de los derechos establecidos en el [Decreto 407 de 1958](#), los derechos de bodegaje, la responsabilidad del manejo de la carga dentro de las zonas portuarias y la recaudación de los derechos que la Empresa establezca en el futuro con aprobación del Gobierno.

Es por eso que el [Decreto 407 de 1958](#) al referirse a terminales, puertos, muelles, zonas portuarias no los califica como oficiales o estatales; las normas son de carácter general, filosofía que conserva el Decreto Reglamentario de la [Ley 154 / 59, Decreto 1414 de 1961](#).

b) El [Decreto Extraordinario 2348 de 1971](#) al crear la Dirección General

Marítima y Portuaria le atribuyó la función de autorizar construcciones costeras y marítimas (art. 3º) Y al referirse a las playas, bienes de uso público, determinó que los particulares sólo podrán obtener concesiones o permisos o licencias para su uso y goce (art. 87), lo que les permite construir muelles privados que no se colocan por fuera de la jurisdicción de Colpuertos, como se desprende del [Decreto 561 de 1975](#).

La norma últimamente citada que reestructuró a Puertos de Colombia conserva las funciones de dirección, administración, explotación, conservación y vigilancia de los terminales marítimos y fluviales, el mantenimiento de los canales navegables y el control de los muelles privados, pudiendo expedir normas para el funcionamiento de éstos y verificar su cumplimiento, así como fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios portuarios y demás que presten los terminales y señalar los derechos de operación de los muelles privados, es decir, que aquella está facultada para fijar tarifas en los muelles privados (art. 3º).

c) El [Decreto Extraordinario 1174 de 1980](#) al reestructurar a Puertos de Colombia, mantuvo en el artículo 3º las mismas funciones del [Decreto 561 de 1975](#), luego las tarifas fijadas en el acto acusado tienen fundamento legal en el Decreto actualmente vigente.

El artículo 81 del [Decreto 550 de 1981](#) al definir los muelles privados dice "que son las instalaciones privadas legalmente autorizadas dentro de las zonas portuarias...", es decir, que están bajo la jurisdicción de Colpuertos con las aplicaciones tarifarias que esto trae.

El [Decreto 2465 de 1981](#), aprobatorio de los Estatutos de Colpuertos, reitera

las normas que se han invocado.

d) Las tarifas o derechos que Colpuertos legalmente autorizado puede establecer, no son sólo por los servicios directos que preste, también los generan la operación de los muelles privados, son los "derechos de operación" a que se refiere la ley.

El artículo 1º del [Decreto 1174 de 1980](#) le da a la Empresa el control de las labores operativas de todas las obras portuarias en las instalaciones de carácter privado y tal control se hace también a través del cobro de tarifas y derechos, bien por servicios directamente prestados o por el cobro de derechos de operación.

El artículo 3º., numeral 4º *ibídem* confiere a la Empresa la fijación de tarifas que deban cobrarse por los servicios portuarios y éstos comprenden el uso de canales de acceso, la administración que ejerce y el derecho de uso de una concesión como lo son los muelles privados. Además el numeral 60 del mismo artículo, atribuye a aquella la regulación de obras portuarias de carácter privado y esa regulación comprende el cobro de derechos de operación.

Es decir, que "las facultades que las leyes otorgan a Colpuertos no son sólo en relación con los muelles privados su "regulación y control" como lo afirma el actor, sino además fijar los "derechos de operación de los muelles privados (No. 5o., art. 3º D. 561 / 75) y esto es lo que hacen los artículos demandados".

"En síntesis, las tarifas autorizadas a Colpuertos no son sólo por "servicios prestados", sino también por "derechos de operación" dentro de los terminales, puertos y zonas portuarias de su jurisdicción". (págs. 66 a 72).

C. EL CONCEPTO DE LA FISCALIA:

Considera el señor Fiscal, debe accederse parcialmente a las peticiones de la demanda y para ello argumenta, así:

a) Las disposiciones del [Decreto ley 1174 de 1980](#) solo autorizan a Colpuertos para recaudar tarifas por los servicios que presta y para regular y controlar la operación de los muelles privados, pero no para gravarles con impuestos.

b) El artículo del Acuerdo 848 de 1980 aprobado por el [Decreto 550 de 1981](#) acusado, no hace relación a los muelles privados, pues se refiere a las instalaciones del Terminal Marítimo de Tumaco y a su promoción y, la administración y explotación de este Terminal corresponde a la Empresa Puertos de Colombia (fls. 231 a 234).

CONSIDERACIONES:

1. Se referirá en primer lugar la Sala a las excepciones de inepta demanda y cosa juzgada, cuya declaratoria a petición de parte, o de oficio, solicita la parte demandada (fls. 260 a 264 y 266 a 270).

2. El artículo 164 del C.C.A., en armonía con el artículo 207 numeral 3º *ibídem* preceptúa que las excepciones podrán proponerse en la contestación de la demanda, cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos y que sobre ellas, así como sobre las que el fallador encuentre probadas se decidirá en la sentencia.

2. El artículo 97 del C. de P.C., al que remite el artículo 163 del C.C.A., contempla como excepción, en su numeral 5º, la ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales.

Sostiene la parte demandada que al no impugnarse el artículo del [Decreto 550 de 1981](#) el cual integra con los artículos 82, 83 y 84 una proposición jurídica completa, pues éstos son complementarios y subordinados del primero, la demanda es inepta. Agrega que el artículo 85 aclara y especifica que las tarifas contempladas en las restantes normas antes citadas se cobran por concepto de servicios marítimos prestados sobre y en los canales de acceso, es decir, por el uso y aprovechamiento ya directo o indirecto de todas las instalaciones, facilidades y ayudas técnicas que utilizan, necesariamente, las embarcaciones que recalcan en los muelles privados (fl. 269).

Si bien es cierto que el artículo 85 se ocupa de precisar que los servicios marítimos a las embarcaciones en muelles privados se prestan sobre los canales de acceso que administra y conserva COLPUERTOS y que los artículos 82, 83 y 84 fijan tarifas por servicios en muelles privados, no significa lo anterior que un pronunciamiento jurisdiccional sobre las últimas normas invocadas, implique necesariamente la impugnación de la primera de ellas, ya que aunque las tarifas se originan en la prestación de servicios, el artículo 85 se limita a precisar que tales servicios, en muelles privados, tienen lugar en los canales de acceso de uso internacional público.

Lo que se discute en el presente proceso no es el lugar donde se prestan los servicios respecto de muelles privados, sino la competencia de COLPUERTOS para fijar tarifas con relación a ellos.

Por la razón anterior no encuentra probada la Sala la excepción de inepta demanda.

3. El artículo del C. C.A., para efectos de la configuración de la cosa juzgada,

en tratándose de sentencia en virtud de la cual se negó la nulidad impetrada, como ocurre en el caso *sub-judice*, con la Sentencia de 14 de septiembre de 1985 de la Sección Primera de esta Corporación, exige identidad entre la causa petendi juzgada en el primer proceso y la aducida en el segundo.

La causa petendi de toda demanda está conformada por las normas que invocan como violadas en relación con el concepto de violación de las mismas, lo que implica que en el proceso que se inicie con posterioridad a la sentencia frente a la cual se aduce la excepción se invoquen como infringidas las mismas normas que lo fueron en el primero.

En el caso *sub-lite* tal identidad no se da, en la medida en que se plantean como vulneradas normas que no lo fueron en el proceso que dio origen a la, sentencia de 14 de diciembre de 1985 de esta última Sección que negó la declaratoria de nulidad del artículo 88 del Acuerdo No. 848 de 22 de diciembre de 1980 expedido por la Empresa Puertos de Colombia y aprobado mediante [Decreto No. 550 de 6 de marzo de 1981](#), tales son la [Ley 154 de 1959](#), artículo 3º y el Decreto Ley No. 1174 de 1980, artículos 1º, 3º, 10 y 18. Aunque en el proceso relacionado con dicha sentencia se mencionan en la demanda como violados los artículos 43 y 76-12 de la Carta Política, en el presente proceso éstos apenas se mencionan sin ningún desarrollo conceptual.

Acerca de la otra sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no la considerará la Sala por obrar en copia informal no autenticada y sin certificación sobre su firmeza.

Por la razón anterior no procede declarar probada la excepción mencionada

en lo que atañe al artículo 88 del Estatuto citado.

4. En cuanto concierne a las restantes normas acusadas en el presente proceso, ellas no fueron materia de la pretensión de nulidad en el proceso que culminó con la Providencia mencionada. Su legalidad en aquella ocasión no fue cuestionada y por tanto el fallador no emitió pronunciamiento alguno al respecto y ello independientemente de que ciertamente como lo aduce la parte demandada se haya hecho relación en dicho fallo a algunas de tales normas, en la medida en que si bien éstas se analizaron para efectos de deducir el contenido de la que fue materia de juzgamiento, ello no presupone decisión sobre la legalidad de las mismas.

Por la razón antes expuesta, a más de la que se adujo en el punto anterior, no encuentra tampoco, la Sala, probada la excepción de cosa juzgada respecto de los artículos 82, 83, 84, 86, 87, 89, 90 y 91 del Estatuto mencionado.

II. De las peticiones de la demanda, de los hechos que les sirven de fundamento, de las normas que se invocan como violadas y del concepto de su violación, así como de los argumentos expuestos en los alegatos de conclusión de las partes, se deduce que en el presente proceso el debate se centra en torno a la dilucidación sobre si las tarifas establecidas en los artículos 82 a 84 y 86 a 91 del Acuerdo No. 848 del 22 de diciembre de 1980, proferido por la Junta Directiva de COLPUERTOS y aprobado por el [Decreto No. 550 de 6 de marzo de 1981](#) se originan en la prestación de servicios directivos por parte de COLPUERTOS-utilización de algunas de las facilidades e instalaciones portuarias, o en la operación de los muelles privados-servicios no directos y como consecuencia de ello si COLPUERTOS está o no autorizado legalmente para fijar y recaudarías.

III. Si bien las disposiciones impugnadas se hallan contenidas en los artículos

82 a 84 y 86 a 91 (Capítulo XII) del Estatuto mencionado, considera necesario la Sala, a efectos de precisar su contenido y alcance, ubicarlos dentro del contexto general nominativo del cual hace parte.

El [Decreto No. 550 de 6 de marzo de 1981](#) "Por el cual se aprueban las tarifas para los servicios que presta la Empresa Puertos de Colombia "COLPUERTOS" y "los derechos de operación de los muelles privados", invoca como fundamento legal, en el primero de sus considerandos, los artículos 3º., numeral 4º y 10, numeral 3º del [Decreto 1174 de 14 de mayo de 1980](#) que reestructuró a "COLPUERTOS" y del siguiente tenor literal:

"Artículo 3º. Para el cumplimiento de sus objetivos la Empresa tendrá las siguientes funciones:

4. Con aprobación del gobierno Nacional, *fijar las tarifas que deben cobrarse por los servicios portuarios y los demás que presten los terminales.*

Artículo 10. Son funciones de la Junta Directiva Nacional:

3. Con aprobación del Gobierno Nacional, *fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios que preste la Empresa".*

La expresión "terminal" que utiliza la primera de las normas transcritas, la define el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española así:

"Terminal: Final, último y que pone término a una cosa. Cada uno de los extremos de una línea de transporte público".

El mencionado [Decreto 550 de 1981](#) aprueba el Estatuto Tarifario fijado por el Acuerdo No. 848 de 22 de diciembre de 1980, cuyo artículo 1º dispone:

"Fijar las siguientes tarifas y su reglamento respectivo para los *servicios* que preste la Empresa Puertos de Colombia en los terminales marítimos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta, Tumaco, San Andrés, Leticia y los derechos de operación de muelles privados localizados dentro de las zonas de los respectivos puertos".

Para tales efectos el Estatuto establece una serie de regulaciones comprendidas en XII capítulos y que pueden agruparse en cuatro partes, así:

Primera parte:

Normas generales que contemplan enumeraciones y definiciones para fines de la recta interpretación y aplicación del mismo, conformada por los Capítulos I a V, artículos 1º a 24 (cuyo contenido es el siguiente (...) p. 21).

Capítulo I. Enumeración y definición de los servicios marítimos y fluviales a las embarcaciones; enumeración y definición de los servicios a la carga y enumeración y definición de servicios varios (artículo 1º a 5º).

Capítulo II. Clasificación y definición de las embarcaciones para efectos de la prestación y cobro de servicios (artículo 5o).

Capítulo III. Enumeración y definición de los tipos de cargamento (artículo 6o).

Capítulo IV. Aplicación de las tarifas (artículos 7o a 10), en el cual se destacan para fines del presente proceso los artículos 7o, 8o y 9o del siguiente tenor:

"Artículo 7º. Los servicios contemplados en el Capítulo I del presente estatuto, se facturarán y cobrarán a la persona natural o jurídica que solicite el *servicio* a su representante.

Artículo 8. Para los efectos del artículo anterior, se entiende:

Usuario. Es toda persona natural o jurídica que *utiliza* las instalaciones y *facilidades* o recibe servicios de la Empresa Puertos de Colombia.

Artículo 9º. *El tránsito de embarcaciones* dedicadas al transporte marítimo internacional, de cabotaje o fluvial, dentro de las zonas de los puertos, el uso de cualquiera de las facilidades o instalaciones de las mismas zonas o de las situadas en el área de los puertos terminales, o la utilización de las tarifas vigentes por parte de toda persona natural o jurídica que haga uso de tales facilidades o servicios".

Capítulo V. Conceptos básicos para la liquidación (artículos 11 a 24).

Segunda parte:

Fijación de tarifas en razón de los distintos servicios que se prestan a los usuarios, notificación y cancelación de facturas y cobro de intereses comprende los Capítulos VI a XI artículos 25 a 80, (...) p. 23 (cuyo contenido es el siguiente:

Capítulo VI. Tarifas por servicios marítimos y fluviales a las embarcaciones, es decir, los contemplados en el Capítulo I., artículos lo como son pilotaje, remolcador, fondeadero, ataque,

desatraque, permanencia en muelle y zarpe de las embarcaciones que arriben a Puerto Colombiano con destino a muelles de la Empresa o a fondeadero sin trabajar o por concepto de reparaciones a las embarcaciones en muelles de la Empresa o en fondeo.

Capítulo VII. Tarifas por servicios a las embarcaciones en puertos, o sea por los relacionados en el Capítulo I., artículo 20 como son operaciones, actividades, cargue y / o descargue de embarcaciones en fondeo o en muelle y por suministro de luz, agua, combustible, teléfono, etc.

Capítulo VIII. Tarifas por servicios a la carga a que se refiere el Capítulo I. artículo 3º ., es decir, por concepto de manejo, almacenaje, movilización de carga; trabajos especiales; pasaje y cubicaje; cargue y descargue de camiones, vagones, similares y manejo terrestre; utilización de las instalaciones portuarias y vigilancia portuaria.

Capítulo IX. tarifas por servicios varios, es decir, los contemplados en el Capítulo I., artículo 4º o sea alquiler de equipos, alquiler de tarimas (pallets) y suministro de formularios.

Capítulo X. Fijación de tarifas especiales por servicios a los contenedores, por servicios especiales de pilotaje y remolcador, importación en tránsito terrestre, importación de petróleo o combustible por intermedio de Ecopetrol, etc.

Capítulo XI. Normas sobre facturación e intereses.

Tercera parte:

En ella se encuentran comprendidos los artículos 81 a 90 y por tanto, la gran parte de las normas demandadas en el presente proceso (artículos 82 a 84 y 86 a 90) (...) p. 24.

Los artículos 81 y 85 que no han sido materia de impugnación prescriben:

"Artículo 81. Definición de muelles privados-

Son muelles privados, las instalaciones privadas, legalmente autorizadas, localizadas dentro de las zonas portuarias, habilitadas para el ataque, desataque, cargue y descargue de embarcaciones, con cargamento de propiedad del concesionario del muelle, que sean del giro ordinario de su actividad industrial, que vayan a ser o hayan sido transformadas en sus instalaciones o factorías.

Artículo 85. Los servicios marítimos a las embarcaciones en muelles privados solo se prestan sobre los *canales de acceso* de uso internacional público".

Los artículos 82, 83, 84, 86, 88, 89 y 90 establecen tarifas por servicios en muelles privados, así:

a) Por servicios a las embarcaciones que hacen tráfico internacional (art. 82), de cabotaje (art. 83) y fluvial (art. 84) que arriben a muelles privados.

b) Por concepto de movilización por muelles privados de cargamentos de

importación, exportación y cabotaje, cuando sean de propiedad del concesionario del muelle privado, del giro ordinario de su actividad industrial y hayan sido o vayan a ser elaborados o transformados (art. 86) y por el mismo concepto pero cuando el cargamento sea de propiedad de un tercero, o siendo de propiedad del concesionario no sean del giro ordinario de su actividad industrial, o no hayan sido o vayan a ser elaborados y transformados (art. 88).

c) Por concepto de movilización por muelles privados de cargamentos líquidos a granel o gases licuados de propiedad del concesionario del muelle y que no sean del giro ordinario de su actividad industrial (artículo. 89).

Los artículos 87 y 90, demandados, establecen formas para liquidar y facturar las tarifas por movilización de cargamento y la forma de acreditar los requisitos que dan derecho a la aplicación de las tarifas previstas en el artículo 86.

Cuarta parte:

Comprende el art. 91 (del Capítulo XII) también demandado, en el cual se fijan tarifas especiales para el Puerto de Tumaco, con la finalidad de estimular su utilización, por consideraciones de orden social y económico de dicho sector.

IV. De lo antes expuesto se concluye que en las normas impugnadas se contienen disposiciones que establecen tarifas y las regulan y que atañen a dos situaciones bien distintas, cuales son:

1. Fijación y normación de tarifas referidas a las embarcaciones que arriben a muelles privados y a movilización por éstos de cargamento (artículos 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89 y 90).
2. Fijación de tarifas especiales o de promoción para el Puerto de Tumaco (art. 91).

El examen de las normas se hará, en consecuencia, en forma separada.

V. Las tarifas que el estatuto establece en los Capítulos VI, VII y IX, cuando no se trata de muelles privados son, de una parte integrales y de otra se originan a la luz del artículo 9º ibídem antes transcrito, en la ocurrencia de uno o varios de los siguientes supuestos de hecho:

- a) Tránsito de embarcaciones dedicadas al transporte marítimo internacional, de cabotaje o fluvial dentro de las zonas portuarias.
- b) Uso de cualquiera de las facilidades o instalaciones de las mismas zonas o de las situadas en el área de los puertos terminales.
- c) Utilización de los servicios que presta la Empresa.

Son integrales, en la medida en que la fijación, facturación y cobro de las mismas no tienen lugar en forma independiente frente a la realización de dos o más de los supuestos antes enumerados. Así por ejemplo, lo que el capítulo VI denomina servicios "marítimos y fluviales a las embarcaciones" se fijan, facturan y liquidan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25., por períodos de 24 horas o fracción y sobre la eslora total de la embarcación, de manera que si una nave atraca en muelle de la Empresa, la tarifa comprende el tránsito dentro de la zona portuaria, el uso de facilidades portuarias como lo es el acceso por los canales navegables y la utilización de ayudas técnicas como las de boyas, faros y finalmente la utilización de las instalaciones--muelle-de aquella. Adicionalmente, puede prestarse a la nave un servicio específico o directo, como el de pilotaje o remolcador y éste también estará integrado en la tarifa única que por permanencia en muelle y sobre la eslora total y el tiempo de dicha permanencia haya de cancelarse.

Vale la pena destacar que el Estatuto, indiscriminadamente denomina a todas y cada una de tales situaciones como "servicios" aunque como ya se anotó, algunas no impliquen propiamente actividad directa de la Empresa, o prestación de un servicio directo, como ocurre con el simple tránsito dentro de la zona portuaria, la utilización de ayudas técnicas de boyas y faros y en general el uso de instalaciones portuarias de la Empresa, que atrás se denominaron servicios no directos y que de conformidad con el artículo 9º antes transcrito generan la aplicación de las tarifas vigentes a título de simple tránsito dentro de las zonas de los puertos o de uso de facilidades de las mismas zonas o de las situadas en el área de los puertos terminales y la denominación de usuario, según el artículo 8º también transcrito, para quién transite o utilice las facilidades o instalaciones de la zona portuaria o del terminal marítimo. En otras palabras haya o no prestación de servicios directos, por el hecho de transitar dentro del área de la zona portuaria o terminal marítimo de utilizar facilidades de la misma se genera la aplicación de una tarifa (art. 9º) y la persona o cuyo cargo se encuentra la nave adquiere el carácter de usuario (art. 8º).

VI. Las tarifas establecidas en el capítulo XII., artículos 82 a 84 y 86 a 90

demandados, son también integrales y se originan en aplicación del artículo 9º citado y cuya legalidad no se cuestiona, en armonía con el art. 81 *ibídem* tampoco impugnado y atrás transcrito, en la ocurrencia necesaria de los dos primeros supuestos antes enumerados-tránsito dentro de la zona portuaria y uso de facilidades portuarias-, mas no en el uso de instalaciones de la empresa COLPUERTOS, lo que explica que las tarifas sean más bajas que las ordinarias, puesto que cuando no se trata de muelles privados, se utilizan además instalaciones de aquella, es decir, que se prevén en el Estatuto tarifas ordinarias o gravosas cuando la utilización de los servicios indirectos es total y tarifas diferenciales o más reducidas cuando entre éstos no se encuentra utilización de instalaciones de la Empresa sino de las que hacen parte del muelle privado. Desde luego que a las embarcaciones con destino a muelles privados también se les puede suministrar servicios directos los que tienen lugar sobre los canales de acceso y no en las instalaciones de la empresa, razón para también en este caso la tarifa sea más baja o diferencial.

De lo anterior se concluye con meridiana claridad que las normas mencionadas (artículos 9º, 8º, inciso 2º y 81), vigentes y cuya localidad no discute el demandante ' en su orden preceptúan que el sólo tránsito de las embarcaciones dentro de las zonas portuarias o la utilización de cualquiera de las facilidades de éstas genera o presupone la aplicación y cobro de tarifas que el estatuto, como ya se dijo, regula como servicio en forma indiscriminada, el calificativo de usuario de los mismos y estando los muelles privados, por definición (art. 8º) localizados dentro de las zonas portuarias, el desarrollo de las operaciones, actividades o labores propias de éstos implica necesariamente la utilización de tales servicios, pues deben circular o transitar dentro de la zona portuaria y utilizar las facilidades de éstas como son los canales de acceso o canales navegables y las ayudas técnicas de arribo al terminal marítimo.

Como bien lo afirma la parte demandada las tarifas se cobran por conceptos de servicios marítimos prestados sobre y en los canales de acceso tal como lo dispone el art. 85 no cuestionado, es decir, por el uso y aprovechamiento-ya directo o indirecto-de los canales, facilidades y ayudas técnicas que utilizan necesariamente las embarcaciones que recalán en los muelles privados. Por ejemplo, el caso de las embarcaciones que llegan al terminal marítimo y fluvial de Barranquilla, pasando por el canal de acceso de "Bocas de Ceniza" (fl. 269).

1 Estando vigentes y amparadas por la presunción de legalidad las normas antes invocadas no puede menos de concluir la Sala que los artículos 82 a 84 y 86 a 90 demandados son el simple desarrollo de éstas en cuanto se limitan a señalar el valor de la tarifa que no el derecho mismo a fijarlas, ni el concepto que las genera-servicio-, puesto que estos aspectos fueron normados en las primeras y ya se precisó que se encuentran vigentes y que su legalidad no ha sido cuestionada (...) p. 32.

Ya está Corporación, a más de los innumerables casos en que ha apoyado sus decisiones en la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos, tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto con ocasión de la sentencia de 14 de diciembre de 1985, incorporada a este proceso, y a la que se hizo mención en el 1 de éstos considerandos, en la que esta Sala basó su providencia denegando la declaratoria de nulidad del artículo 88 del Estatuto Tarifario de Colpuertos, también aquí demandado, en la vigencia y en la presunción de legalidad de los artículos 81 y 86 *ibidem*, que en dicho proceso no fueron cuestionados, como tampoco en el presente proceso el primero de ellos. Dijo en aquella oportunidad la Sala:

"Parte el demandante del error conceptual que aquí se está en presencia de un impuesto decretado por una entidad del orden administrativo, error en que por otra parte podría incurriese si se considera en forma aislada el susodicho artículo 88 como lo pretende el actor. Y es que para el correcto entendimiento de esta norma no puede prescindirse del contenido del Estatuto Tarifario, tales como los artículos 81 y 86 con los cuales guarda íntima relación".

Concluye la Sala afirmando que el Estatuto Tarifario, art. 86 no cuestionado, da por establecido que cuando los muelles a que se refiere 1 art. 81-muelles privados-no cumplan los requisitos establecidos en tal disposición se someten al tratamiento propio de los muelles de propiedad de COLPUERTOS y ello con fundamento en que tales regulaciones legales no han sido impugnadas:

"Al tenor de las precedentes consideraciones, debe concluirse que en el tantas veces citado artículo 88 no se fijó tarifa alguna con cargo a "muelles privados", como lo plantea el demandante, sino solo con respecto a muelles que se tienen, de acuerdo con reglamentación no cuestionada, como de propiedad de COLPUERTOS" (fl. 256 y 257).

A riesgo de abundar la Sala hará otras precisiones sobre el aspecto que aquí

se analiza.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la expresión "zona portuaria", así:

"Extensión considerable de terreno cuyos límites están determinados por razones administrativas, políticas, etc".

Que las embarcaciones con destino a las instalaciones que conforman los muelles privados, utilizan facilidades portuarias, como son los canales navegables de acceso, lo reafirma el artículo 85 del Estatuto cuya legalidad tampoco discute el demandante, cuando dispone:

"Los servicios marítimos a las embarcaciones en muelles privados solo se prestan sobre los canales de acceso

Lo anterior, además, en razón a que a tales embarcaciones también presta COLPUERTOS algunos de los servicios que atrás se denominaron directos, como son los de pilotaje y remolcador, en la medida en que ya el [Decreto No. 0407 de 8 de marzo de 1958](#) en sus artículos Primero, Sección I. y Octavo hacían obligatoria la utilización de tales servicios, respectivamente, para todo buque marítimo internacional y de cabotaje mayor de 500 y 2000 toneladas netas de registro, disposiciones que la

Resolución No. 000176 de 3 de abril de 1985 proferida por el Gerente General de COLPUERTOS, que actualmente establece el Reglamento General de Operaciones Portuarias, en sus artículos 16 y 20 reitera.

Las tarifas por los citados servicios indirectos que siempre tienen ocurrencia, como ya se expuso y, por los servicios directos cuando éstos se prestan, son integrales, ya que como ocurre con ellas cuando se trata de servicios en muelles o instalaciones de la Empresa, a que se hizo relación en el punto V., anterior, se fijan, facturan y cobran sobre las bases establecidas en la parte general del Estatuto, es decir, para el caso analizado, servicios a las embarcaciones (art. 25) sobre la eslora total de la embarcación y sobre el tiempo de permanencia en muelle. Lo mismo ocurre en tratándose de servicios de movilización de carga, que se fijan, facturan y liquidan sobre la tonelada peso o volumen (art. 40 a 48, 54 a 56 y 69, 72 a 74) o en consideración al valor de la carga o tarifa *ad-valorem* (art. 86).

VII. Como se deduce de lo antes expuesto, las tarifas para operaciones en

muelles de la Empresa presuponen tránsito de las embarcaciones dentro de la respectiva zona portuaria, uso de facilidades de la zona portuaria o del terminal y utilización de las instalaciones portuarias de la Empresa Puertos de Colombia-COLPUERTOS-, mientras que las operaciones en muelles privados implican las dos primeras y excluyen la última, razón que, como ya se dijo, explica la fijación de tarifas diferentes para una y otra operación o actividad. Tránsito, uso y utilización que el mismo Estatuto al fijar las tarifas denomina "servicios" y que en el primero de sus considerandos, refiriéndose a los Muelles Privados, califica como derecho de operación".

Lo anterior lleva la Sala a concluir sin hesitación alguna que las tarifas fijadas en los artículos 82 a 84 y 86 a 90 del Acuerdo No. 848 de 1990, apoderado por el [Decreto 550 de 1981](#), acusados, se fundamentan en la prestación de servicios no directos o derechos de operación de los muelles privados.

VIII. Establecido el origen o fundamentación de las tarifas a que se refieren las normas que se acusan en el caso *sub-lite*, corresponde determinar si COLPUERTOS está o no legalmente facultado para establecerlas y recaudarlas.

El [Decreto Ley 1174 de mayo de 1980](#) "por el cual se reestructura la Empresa Puertos de Colombia" y que se invoca como sustento de la normación impugnada, en sus artículos 1º, 3º, 6º numeral 3º, 10 numeral 3º, 12, numeral 7º, 18, numerales 1º y 3º, 19, 20 y 21, preceptúa, respectivamente, lo siguiente:

"Artículo 1º. La empresa PUERTOS DE COLOMBIA "COLPUERTOS" creada por la [Ley 154 de 1959](#), funcionará como Empresa Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. En los términos del presente decreto, la empresa tendrá a su cargo la dirección, administración, explotación, conversación y vigilancia de los terminales marítimos y fluviales de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, San Andrés, Santa Marta, Tumaco y Leticia y los demás puertos que en el futuro le sean incorporados por el Gobierno. Así mismo, en el caso de instalaciones de carácter privado tendrá a su cargo el control de las labores operativas de todas las obras portuarias (...) p. 37.

Artículo 3º. Para el cumplimiento de sus objetivos la Empresa tendrá las siguientes funciones:

1. Por intermedio de cada uno de sus terminales organizar y prestar servicios de embarque, desembarque, movilización y almacenamiento de carga.
2. Igualmente, por intermedio de cada uno de sus terminales organizar y prestar otros servicios adicionales, propios de la labor portuaria.
3. Construir nuevas facilidades portuarias, con sus propios fondos o con los que el Gobierno le asigne.
4. Con aprobación del Gobierno Nacional, *fixar las tarifas que deben cobrarse por los servicios portuarios y los demás que presten los terminales.*
5. Prestar los servicios de vigilancia en los puertos a su cargo, a través del cuerpo especializado que con este fin organice las Fuerzas Armadas.

6. Regular el *funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado* que

hayan sido autorizadas por la Dirección General Marítima y Portuaria, o que sean declaradas como puertos habilitados por el Gobierno Nacional, y verificar su cumplimiento.

7. La empresa podrá celebrar con otras entidades públicas o privadas los contratos necesarios para la mejor prestación de los servicios portuarios.

8. El mantenimiento de las instalaciones y equipos necesarios para el normal funcionamiento del terminal.

ARTICULO 10. Son funciones de la Junta Directiva Nacional:

3. Con aprobación del gobierno Nacional, fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios que preste la Empresa.

ARTICULO 12. Son funciones del Gerente General:

7. Adoptar, previo conocimiento de la Junta Directiva Nacional, las regulaciones necesarias para la prestación de los servicios de que tratan los numerales 1º, 2º, 4º y 6º del artículo 3º del presente decreto.

ARTICULO 18. El patrimonio de la Empresa estará formado por:

1. Todos los bienes, derechos, acciones, instalaciones y servicios

complementarios de trabajo de los terminales marítimos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Santa Marta, San Andrés, Tumaco, Leticia y de los que en el futuro se incorporen a la Empresa.

3. Los rendimientos de sus propios bienes y los recaudos que obtenga por prestación de servicios.

ARTICULO 10. Los recursos que perciba la empresa por prestación de servicios se distribuirán de la siguiente manera:

1. A la Oficina Principal, se asigna el 20% de los ingresos provenientes de facturaciones que se hagan a los diferentes usuarios.

2. A cada uno de los terminales se destina el 80 % de sus propios ingresos.

ARTICULO 20. Con los recursos a que se refiere el numeral 1º del artículo

anterior se formará el presupuesto de la Oficina Principal con cargo al cual se financiarán los gastos de funcionamiento de ésta y de los terminales marítimos y fluviales a su cargo, los programas de inversión y rehabilitación en obras y equipos y el servicio de la deuda externa y de la deuda interna cuando dichos recursos se destinen a inversión.

ARTICULO 21. Con los recursos de que trata el numeral 2º del artículo 19 se elaborarán los presupuestos de cada uno de los terminales, y se atenderá con ellos la totalidad de sus gastos de funcionamiento.

PARAGRAFO. Los terminales marítimos y fluviales podrán destinar el *superávit* presupuestal para la ejecución de obras y la adquisición de equipos siempre que correspondan al programa de desarrollo nacional y con la previa autorización de la Oficina Principal".

IX. De las normas mencionadas y transcritas se desprende que el desarrollo de las "labores operativas de todas las obras portuarias de carácter privado" a que alude el artículo 1º, inciso segundo, parte final, del Decreto 1174, o el "funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado" que menciona el mismo Decreto en su artículo 3º, numeral 6º, en otras palabras la operación de muelles privados constituye o implica la prestación de un servicio por parte de COLPUERTOS quien administra y conserva la zona portuaria donde aquellas están ubicadas, pues como tal lo califica expresa e inequívocamente el artículo 12, numeral 7º *ibídem* y por tanto, se ubica tal operación dentro de lo que el artículo 3º numeral 4º denomina "demás servicios que prestan los

terminales", facultando a su vez a Colpuertos para fijar las tarifas que deban cobrarse por tal servicio, con aprobación del Gobierno Nacional, servicios que consisten indefectiblemente en el tránsito dentro de la zona portuaria y en la utilización de facilidades portuarias y en ocasiones de servicios específicos, los primeros conforman lo que en estas consideraciones se han denominado servicios indirectos, o derechos de operación.

Existe pues, la norma con carácter de "ley" que reclama el demandantes para el establecimiento y cobro de tarifas, por parte de Colpuertos, que no se originen en la prestación de servicios directos o en la recepción de beneficios específicos y que no implican actividad especial por parte de aquél, sino que se basan en el desarrollo de las labores operativas o en el funcionamiento de obras portuarias de carácter privado, o en lo que atrás se ha denominado servicios indirectos o derechos de operación.

No cree la Sala que las tarifas, como ya se anotó, reguladas en el Estatuto y demandadas se hayan establecido aduciendo las facultades de "control" de las labores operativas, o de "regulación" de funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado que atribuyen a Colpuertos los artículos 1º y 3º numeral 6º citados, es decir, en el ejercicio de funciones de carácter policivo-administrativo, como lo insinúa el demandante, ya que como se dejó sentado, el artículo 12 numeral 7º califica tales labores o tal funcionamiento como servicios que generan tarifas, a más de que el Estatuto Tarifario en su artículo 9º en armonía con los artículos 8º y 7º *ibidem*, les da a aquellas tal calificativo y al que utilice para el tránsito de embarcaciones dedicadas al transporte y al que utilice para el tránsito de embarcaciones dedicadas al transporte marítimo internacional, de cabotaje o fluvial zonas portuarias, o facilidades de las mismas, el calificativo expreso de usuarios de servicios.

De otra parte, aún en el supuesto de admitir la interpretación que sugiere el demandante, existiría la norma con carácter de "ley" que autoriza a Colpuertos para fijar, facturar y recaudar derechos por concepto de desarrollo de labores o cumplimiento de funciones policivo-administrativas, cual es el artículo 3º numeral 4º en armonía con el artículo 12 numeral 7º del Decreto Ley No. 1174 de 1980.

Tampoco considera la Sala que la fundamentación aducida por Colpuertos, aunque no en forma expresa al decir del demandante, en el Estatuto Tarifario, sea un supuesto o presunto monopolio de la actividad portuaria que éste estima detentar, como lo pretende aquél, que generaría una presunta indemnización por permitir que ella sea desarrollada por particulares, pues como ya se dijo, existe la norma que prevé tal facultad con total independencia de la citada figura del monopolio y que el mismo Estatuto invoca expresamente en el primero de sus considerandos, cual es el artículo 3º numeral 4º .

X. El [Decreto 2465 de 10 de septiembre de 1981](#) "por el cual se aprueban los Estatutos de la Empresa Puertos de Colombia", adoptados por el Acuerdo No. 0857 de 4 de mayo de 1981, reitera las disposiciones antes transcritas del Decreto 1174, (...) 41 cuando en sus artículos 5º numeral 6º , 18 numeral 6o y 22 numeral 6º prescribe:

"artículo 5". Para el cumplimiento de sus objetivos la Empresa tendrá las siguientes funciones:

6. Regular el funcionamiento de las obras portuarias de carácter privado que hayan sido autorizadas por el Director General Marítima y Portuaria o que sean declaradas como puertos habilitados por el Gobierno Nacional, y verificar su cumplimiento.

Se entiende por muelles privados, las instalaciones privadas, legalmente autorizados, localizadas dentro de las zonas portuarias, habilitadas para el atraque, desatraque, cargue y descargue de embarcaciones, con cargamentos de propiedad del concesionario del muelle, que sean del giro ordinario de su actividad industrial, que vayan a ser o hayan sido transformadas en sus instalaciones o factorías.

Se entiende por obras portuarias las instalaciones ejecutadas por el hombre y apropiadas para el normal desarrollo de la actividad de un puerto marítimo o fluvial, tales como construcciones , reparaciones, mantenimiento etc. de su infraestructura física fija o móvil.

"Artículo 18. Funciones de la Junta Directiva Nacional. Son funciones de la Junta Directiva Nacional:

6. Fijar, con aprobación del Gobierno Nacional, las tarifas que deba cobrar la Empresa por los servicios que preste.

"Artículo 22. Son funciones del Gerente General:

6. Adoptar, previo conocimiento de la Junta Directiva Nacional, las regulaciones necesarias para la prestación de los servicios de que tratan los numerales 1º, 2º, 4º y 6º del artículo 5º *del presente Acuerdo*".

XI. Aún a riesgo de abundar en esta consideraciones, estima conveniente la Sala hacer notar que la facultad ejercitada en los artículos 82 a 84 y 86 a 90 del Acuerdo No. 848 de 1980, consistente en la fijación, liquidación, facturación y recaudo de tarifas para la situación fáctica a que ellas se refieren, se encontraba prevista desde la norma misma que creó a Colpuertos y que ella se ha mantenido a lo largo de todas las disposiciones que se han ocupado de regular esta materia.

En efecto:

1. La [Ley 154 de 24 de diciembre de 1959](#) creó la entidad pública denominada

"PUERTOS DE COLOMBIA" con el objeto principal de organizar y administrar los terminales y puertos nacionales (art. 1º), conformando su patrimonio con todos los "bienes, derechos, instalaciones, servicios y capital de trabajo de los puertos y terminales marítimos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, San Andrés, Santa Marta, Tumaco y de los demás puertos marítimos y fluviales que en el futuro sean incorporados por el Gobierno a la Empresa" (art. 2º) y la facultó para "*recaudar los derechos establecidos en el Decreto No. 0407 de 1958, y los que la misma Empresa establezca en el futuro*, previa aprobación del Gobierno Nacional", así como "*los derechos de bodegaje de que trata la [Ley 79 de 1931](#) con excepción de los causados por presentación tardía de los manifiestos de aduana*" (arts. 1º, 3º) y le asignó la "responsabilidad total del manejo de la carga dentro de las zonas portuarias" (art. 8º).

Los derechos establecidos por el [Decreto 0407 de 8 de marzo de 1958](#) a que alude la Ley 154, son los pilotaje, de puerto, muellaje, apertura y cierre de bodegas, manejo de carga, servicio de equipo, de agua, luz, teléfono y bodegaje en los terminales marítimos del país (art. primero) y algunos de ellos implican una actividad específica con la consiguiente recepción de un beneficio de la misma índole por parte del usuario, como son los pilotaje, servicio de equipo, agua, luz etc, mientras que otros de ellos no las presuponen como los de puerto, muellaje y manejo de carga, es decir, algunos son servicios directos, otros indirectos y a ambos les da la norma el tratamiento, destaca la Sala, "de derechos", agregando la Ley 154 que la Empresa está facultada para establecer otros, de donde desde el nacimiento mismo de la Empresa Puertos de Colombia, la Ley la facultó para fijar y recaudar tarifas por la prestación de servicios, sean éstos directos o indirectos y bajo la denominación genérica de derechos.

. Lo anterior indica que la regulación de los diferentes servicios que hoy se contienen en el Acuerdo No. 848 de 1980, aprobado por Decreto No. 550 tiene su fundamento legal en la norma primigenia- [Ley 154 de 1959](#)-aún vigente, correspondiendo algunos de ellos a los contemplados en el [Decreto No. 407 y en la Ley 79 de 1931](#) (bodegaje) y otros a la utilización de la facultad que ella dio a la Empresa para establecerlos en el futuro, como serían precisamente los derechos que se generan en la operación de los muelles privados y cuya legalidad es materia de esta controversia.

2. El [Decreto No. 1414 de 27 de junio de 1961](#), reglamentario de la [Ley 154 de 1959](#), reitera la facultad para la Empresa Puertos de Colombia de recaudar *los derechos* establecidos por el [Decreto No. 0407 de 1958](#), los *derechos de bodegaje* de que trata la [Ley 79 de 1931](#) (art. 60, utilización de bodegajes oficiales, o almacenamiento de mercancías en éstas) y los *derechos que la misma Empresa establezca en el futuro*, previa aprobación del Gobierno Nacional (arts. 4º y 6º).

3. El [Decreto No. 1461 de 28 de junio de 1961](#) "por el cual se aprueban los

estatutos orgánicos de la Empresa Puertos de Colombia", en su artículo 40 literales a), b) y d) y 18, literal h) disponía:

"Artículo 4º. Como finalidades incluídas dentro de los objetivos principales

de la empresa, ésta tendrá, entre otras, las siguientes actividades específicas:

a) Organizar y prestar los servicios de embargue, desembarque, movilización y almacenamiento de la carga que salga y entre, permanezca o circule dentro de la jurisdicción marítima y terrestre de los puertos nacionales incorporados a la Empresa.

b) Organizar y prestar servicios adicionales, tales como pilotaje, alquiler de equipos terrestres y flotantes, agua, luz, teléfono, auxilios de incendios, siniestros o averías y los demás servicios propios de la organización portuaria;

d) Fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios portuarios, con la aprobación del Gobierno Nacional o de la entidad en que éste delegue o haya delegado esta facultad".

"Artículo 18. Son funciones de la Junta Directiva:

h) Fijar el valor de los derechos que deben pagar todos los usuarios de las facilidades portuarias y las tarifas de los servicios correspondientes y someter dichas tarifas a la aprobación de el Gobierno Nacional, conforme a las reglamentaciones que éste tenga dictadas al efecto. También señalar el valor de las tarifas que debe cobrar la Empresa por todos los servicios adicionales que preste. Será privativo de la Junta Directiva el estudio y decisión sobre las exenciones que pueden haber por los derechos y tarifas a que se refiere este ordinal".

Resalta la Sala que de conformidad con la parte subrayada del literal del artículo antes transcrito, no solamente Colpuertos estaba autorizado para cobrar derechos a todos los usuarios de facilidades portuarias, sino que estaba obligado a hacerlo, salvo exención expresa en decisión de su Junta Directiva.

4. El [Decreto Ley 561 de marzo de 1975](#), "por medio del cual se reestructura la Empresa Puertos de Colombia, "Colpuertos" en sus artículos 1º, 3º numerales 1º, 2º, 4º, 5º y 10 numerales 3º y 8º preceptuaba: (...) 40.

"Artículo 1º. La Empresa Puertos de Colombia "Colpuertos" creada por la [Ley 154 de 1959](#), funcionará como Empresa Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Obras Públicas.

En los términos del presente decreto la empresa tendrá a su cargo la dirección, administración, explotación, conservación, y vigilancia de los terminales marítimos y fluviales de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, San Andrés, Santa Marta, Tumaco, Leticia y los demás puertos que en el futuro le sean incorporados por el Gobierno; el mantenimiento de los canales navegables; la ejecución y conservación de las obras de Bocas de Cenizas; y el control de los muelles privados.

"Artículo 3º. Para el desarrollo de su objetivo la empresa cumplirá las siguientes funciones:

1. Por intermedio de cada uno de los terminales organizar y prestar servicios de embarque, desembarque, movilización y almacenamiento de carga.

2. Igualmente, por intermedio de cada uno de sus terminales, organizar y prestar servicios adicionales, tales como pilotaje, alquiler de equipos terrestres y flotantes, agua, luz, teléfono, auxilios para caso de incendios, siniestro o avería y los demás propios de la organización portuaria.

...

4. Expedir normas para el funcionamiento de los muelles privados que hayan sido autorizados por la Dirección General Marítima y Portuaria y verificar su cumplimiento.

5. Con aprobación del Gobierno Nacional, la cual se obtendrá a través del Ministerio de Obras Públicas, fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios portuarios y demás que presten los terminales, y señalar los derechos de operación de los muelles privados".

Artículo 10. Son funciones de la Junta Directiva:

3. Con aprobación del Gobierno Nacional, la cual se obtendrá a través del Ministerio de Obras Públicas, fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios que preste la Empresa y los derechos de operación de los muelles probados.

...

8. Expedir normas para el funcionamiento de los muelles privados y verificar su cumplimiento".

De las normas transcritas relieves la Sala los apartes subrayados, de los cuales se desprende en forma nítida la autorización para fijar tarifas por conceptos de derechos de operación de los muelles privados, sin atarlas o vincularlas a servicios directos de operación, no en la expedición de normas que los regulen, ni en la vigilancia o control para su cumplimiento, es decir, en desarrollo de actividades policivo-administrativas, sino en la ejecución de las labores portuarias a éstas autorizadas-operación-que implican o presuponen la utilización o el uso de las respectivas facilidades de las zonas portuarias o terminales.

XII. Para concluir el examen de los cargos formulados a los artículos 82 a 84 y 86 a 90 del Acuerdo No. 848, aprobado por [Decreto No. 550 de 1981](#), considera la Sala que si bien el Decreto Ley No. 2349 de 31 de diciembre de 1971 "por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones", en sus artículos 87 a 102 regula lo relacionado con las concesiones para el uso y goce de las playas, atribuye su otorgamiento a tal organismo (art. 91) y establece una contraprestación para el concesionario, consistente en que al vencimiento del término de la misma,

las construcciones revierten a la Nación (art. 97, numeral 1º), ello no implica que el citado Decreto haya excluido la facultad para Colpuertos de fijar y cobrar derechos de operación de los muelles privados. Se trata de regulaciones que aunque relacionadas, tienen entidad y autonomía; la una concierne a la posibilidad de utilizar en beneficio particular las playas-bienes de uso público-y a los requisitos que debe cumplir el peticionario, así como a los compromisos de distinta índole que adquiere en el caso de serle otorgada la concesión y entre éstos se encuentra la reversión; mientras que la otra mira al funcionario, a la operación, o al desarrollo de las labores a que están dedicadas las construcciones portuarias privadas dentro de una determinada zona portuaria bajo la jurisdicción de Colpuertos, independientemente de que para erigir las referidas construcciones se requiere obtener previamente el permiso de la Dirección General Marítima y Portuaria.

Habiéndose establecido a lo largo de todas las consideraciones anteriores, que las tarifas a que atañen las normas mencionadas e impugnadas se originan en servicios indirectos o derechos de operación de los muelles privados, no se ha incurrido en violación alguna de los artículos 43 y 76 numeral 12., de la Carta Política, pues no se trata de un impuesto o de una contribución, sino de una tasa, de un derecho, o de una tarifa que encaje, exactamente, dentro de los planteamientos doctrinales que el actor transcribe en un aparte de su alegato de conclusión y que se reproduce en la letra d) B.I. de los antecedentes de esta decisión. (...) 50.

En efecto, se trata de servicios que no implican siempre una actividad directa de Colpuertos, entidad encargada de administrar los respectivos puertos o terminales y es esto, exactamente, lo que afirma el autor citado por el demandante, cuando dice:

"El derecho que se cobra por el uso de los muebles (sic) marítimos o fluviales respecto de las embarcaciones que atraquen en ellos, es una típica tasa, al igual que las antes denunciadas (sic). Se exige por el servicio de atraque y por los que son inherentes a este hecho, sin que siempre sea necesaria una actividad &recta de la empresa pública encargada de administrar el puerto

Finalmente cabe mencionar a este respecto la sentencia de 14 de septiembre de 1985 de esta Sección a la que se hizo relación en el I. de los considerandos de esta providencia y que en parte ya se transcribió (Punto VI) y en la cual para efectos de desestimar la pretensión de nulidad del artículo 88 también en este proceso demandado, la Sala consideró de una parte que la norma en mención guarda íntima relación con los artículos 81 y 86 del mismo Estatuto los cuales no han sido cuestionados, el primero de los cuales tampoco se acusa en esta oportunidad, así como tampoco se impugnan los artículos 1º y 85 *ibidem* que constituyen el soporte jurídico o base de las normas demandadas y de otra parte que se trata no de impuestos sino de una verdadera tarifa para cuya determinación está facultada la Empresa Puertos de Colombia por el ordinal 3º del artículo 10 del Decreto ley No. 1174 de 1980. Dijo en aquella oportunidad la Sala:

"Parte el demandante del error conceptual de considerar que aquí se está en presencia de un impuesto decretado por una entidad del orden administrativo, error en que por otra parte podría incurriese si se considera en forma aislada el susodicho artículo 88 como lo pretende el actor. Y es que para el correcto entendimiento de esta norma no puede prescribiere del contenido de otros textos del Estatuto Tarifario, tales como los artículos 81 y 86, con los cuales guarda íntima relación ...

Al tenor de las precedentes consideraciones, debe concluirse que en el tantas veces citado artículo 88 no se fijó tarifa alguna con cargo a "muelles privados", como lo plantea el demandante, sino solo con respecto a muelles que se tienen, de acuerdo con reglamentación no cuestionada, como de propiedad de Colpuertos. Y la facultad a esta empresa estatal para determinar tales tarifas (que no impuestos, como equivocadamente lo sostiene el actor), esta dada expresamente por el ordinal 3º del art. 10, del [Decreto 1174 de 1980](#), de acuerdo con el cual, es función de la Junta Directiva Nacional de COLPUERTOS, entre otras: "Con aprobación del Gobierno Nacional, fijar las tarifas que deban cobrarse por los servicios que preste la Empresa" (fls. 255 a 257).

XIII. En cuanto a la presunta ilegalidad que el actor predica del artículo 91 del Acuerdo No. 848, aprobado por [Decreto No. 550 de 1981](#), por la supuesta infracción de las mismas normas que se han venido analizando y por el mismo concepto de violación, basta anotar, como lo expresa el señor Fiscal Primero, que las tarifas allí fijadas no hacen relación alguna a muelles privados, sino a servicios portuarios que se prestan por parte de colpuertos en el área del Puerto o terminal de Tumaco.

En mérito de lo expuestos el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Primera, en acuerdo parcial con su colaborador Fiscal, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. DECLARASE no probada la excepción de inepta demanda.
2. DECLARASE no probada la excepción de cosa juzgada.
3. DENIEGANSE las súplicas de la demanda.

Cópiese y notifíquese.

Se deja constancia que la presente providencia fue discutida en varias sesiones de la Sala y aprobada en la del cinco (5) de febrero de mil novecientos noventa (1990).

Simón Rodríguez Rodríguez, Presidente de la Sala; Samuel Buitrago Hurtado, Ausente; Libardo Rodríguez Rodríguez, Luis Antonio Alvarado Pantoja.

Víctor M. Villaquirán, Secretario .