

REPUBLICA UNITARIA, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA-Significado

República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonormarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.

Existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del estado. “Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc., o inclusive de diferente profesión”.

AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION-Correlación

Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es

otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance del significado

El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias sujetas a principios/PRINCIPIO DE COORDINACION DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/PRINCIPIO DE CONCURRENCIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.” El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma

independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

La autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal.

PLANEACION-Significado

La planeación constituye un instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles.

PLAN DE DESARROLLO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Capacidad/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Participación de entidades territoriales/SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION-Conformación

PLANEACION EN ENTIDADES TERRITORIALES-Descentralización y autonomía

La elaboración de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales, así como su participación en la formulación del Plan Nacional, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan.

PLANEACION EN MUNICIPIO-Grado de injerencia de departamentos

La injerencia de los departamentos en los asuntos propios de los municipios no es absoluta, pues es claro que existe un ámbito que escapa a su competencia, quedando reservado a la plena autonomía municipal. En este sentido, la Corte sostuvo que las oficinas departamentales de planeación solamente controlan, respecto de los municipios, lo relacionado con los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. En todo lo demás, opera el principio de la autonomía territorial. De este modo, las entidades territoriales elaboran libremente su plan de desarrollo, de acuerdo con el programa de gobierno del gobernador, en el caso de los departamentos, o del alcalde, en el de los municipios, que resulte elegido.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Regulación legislativa y por entidades territoriales

El legislador es quien debe fijar el régimen jurídico del transporte por tratarse de un servicio público que involucra y afecta el ejercicio de derechos fundamentales. El transporte permite, además, la formación de un mercado nacional y la integración económica del país, promoviendo el desarrollo armónico de las regiones, con fundamento en el principio de la unidad de mercado. Aunque la regulación general del servicio público de transporte esté a cargo del legislador, éste no puede agotar íntegramente todos aspectos relacionados con el mismo. Por eso, se atribuye la facultad de regularlo a las entidades territoriales, a través de los gobernadores y las Asambleas Departamentales, en los departamentos, y de los alcaldes y los Concejos Municipales, en los municipios.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Sujeción a la Constitución y la ley

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN ENTIDADES TERRITORIALES-Planeación de estructura

ORGANISMOS DE TRANSITO MUNICIPAL-Concepto previo favorable de oficina departamental de planeación para creación

PLANEACION EN MUNICIPIO-Evaluación por organismos departamentales de planeación

ORGANISMOS DE TRANSITO MUNICIPAL-Creación por acto administrativo complejo

ORGANISMOS DE TRANSITO MUNICIPAL-Favorabilidad del concepto previo departamental para creación es inconstitucional

La exigencia de contar con un concepto previo de las oficinas departamentales de planeación es razonable y ajustada a la Carta, siempre y cuando la conclusión a la que se haya llegado en él no sea vinculante para el Concejo municipal. De esta forma, se respeta la autonomía de la entidad territorial para decidir sobre su estructura administrativa, pero imponiéndole el deber de resolver con base en una serie argumentos que le den sustento a su decisión.

Referencia: expediente D-3469

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la ley 53 de 1989

Demandante: Orlando Posada Ruiz

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ORLANDO POSADA RUIZ, demandó el artículo 12 de la Ley 53 de 1989 “Por la cual se asignan funciones al Instituto Nacional del Transporte, se adicionan las relacionadas con el tránsito terrestre automotor en todo el país, y se conceden facultades extraordinarias para reformar el Código Nacional de Tránsito Terrestre.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 39.044 del 30 de octubre de 1989.

“LEY 53 DE 1989

(Octubre 30)

Por la 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.

(...)

Artículo 12. Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación.”

III. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante que la norma acusada infringe los artículos 1, 287 y 313 de la Constitución, por las siguientes razones:

- El artículo 1 de la Carta reconoce expresamente, la autonomía de las entidades territoriales. El artículo 287 del mismo ordenamiento señala los derechos de orden político y administrativo de dichas entidades a saber: i) gobernarse por autoridades propias, ii) Ejercer las competencias que les corresponda; iii) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y iv) Participar en las rentas municipales.
- En desarrollo de esa autonomía las autoridades políticas de los municipios son elegidos popularmente y no por los gobernadores departamentales y, en consecuencia, ha desaparecido el control ejercido por los superiores. Además, el régimen jerárquico de la centralización política fue derogado por la Carta de 1991, con lo cual el concepto previo para la creación de los organismos de tránsito por parte del Concejo choca con los derechos de orden político y administrativo consagrados para los municipios.
- El concejo municipal, por mandato del artículo 313-6 superior, “tiene facultad para la

creación, a iniciativa del Alcalde, de los organismos de tránsito municipal, en consecuencia, el concepto previo favorable de las oficinas de Planeación departamental, consagrado en el artículo 12 de la ley 53 de 1989, materia de demanda, viola el principio de la autonomía municipal, al someter la voluntad del Concejo a una dependencia de orden departamental como lo es Planeación”, pues determinar la estructura de la administración significa poder crear, modificar, reestructurar, suprimir o fusionar la administración municipal, función exclusiva del Concejo o del Alcalde, cuando aquél le confiere facultades para hacerlo.

- Finalmente aduce el demandante que como la violación del artículo 313-6 de la Constitución, es manifiesta, no es necesario agregar más argumentos.

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano GILBERTO TORO GIRALDO, en su condición de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare inexecutable el precepto legal demandado, por violar la Constitución. Son éstos los argumentos en que se basa para llegar a esa conclusión:

- Después de referirse a la jurisprudencia de esta corporación en relación con la autonomía de las entidades territoriales, señala que “si se está en presencia de un interés local, confinadamente local, el único competente para su regulación es la autoridad local, libre de toda incidencia de las autoridades superiores, entre éstas tanto las seccionales como las nacionales, el Gobierno y el legislador (...) es ésta la primera regla de solución de conflictos de competencia que recoge la sentencia C-478/92. Pues bien, no es preciso ir más allá en la evocación de tan paradigmática decisión, pues ésta es la regla que corresponde aplicar en el presente caso. Crear un organismo de tránsito es algo que no trasciende para nada los límites municipales, es una atribución integrante del haz de competencias recogidas en la estructura de la administración municipal, como bien entiende el demandante, luego es inconstitucional toda intromisión de cualquier otra autoridad. Cosa distinta es la categoría que se asigne a ese organismo de tránsito, y en consecuencia, las competencias que puede ejercer. El tránsito vehicular (no el organismo sino la actividad) es una competencia que conjuga intereses de todos los órdenes, luego debe ser concurrente. Esta constatación permite sostener que bien puede (y debe) el legislador condicionar el ejercicio de determinadas competencias complejas a los organismos de tránsito municipales, al

cumplimiento de los requisitos que se señalen, entre los cuales perfectamente puede estar la homologación por parte de organismos de tránsito departamentales o nacionales, o aún el concepto técnico de Planeación Departamental. Para el efecto, puede fijar categorías a los organismos de tránsito, o directamente a los municipios.”

- Es inconstitucional que para crear un organismo de tránsito municipal deba pedirse el concepto previo y favorable de Planeación departamental, “máxime que la misma ley, en el artículo anterior (11), ha admitido la existencia de intereses municipales en materia de tránsito, y como es sabido, el principio de competencia reclama que a todo interés corresponde un órgano que lo tutele (...) Privilegiar la autoridad departamental sobre la municipal en un asunto de interés municipal es malentender el principio de subsidiariedad, que hace del municipio el ente fundamental de la división política (art. 311).”

2. Intervención de la Secretaría Jurídica del Departamento de Cundinamarca

En escrito remitido a esta Corte por la Jefe del Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, el Secretario Jurídico del Departamento considera que la norma demandada no vulnera la autonomía de las entidades territoriales. A continuación se resume su punto de vista:

- El artículo 1 de la Constitución debe leerse en forma íntegra pues allí se consagra que Colombia es un Estado unitario, lo que significa que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta sino relativa y, por tanto, dichos entes tienen “derechos propios, pero con sujeción a un régimen superior dentro del cual está concebida su individualidad.” Tales derechos se encuentran consagrados, expresamente, en el artículo 287 de la Constitución.

- Los municipios ejercen con autonomía las competencias previstas en la Constitución y la ley, pero dentro de los precisos cauces que éstos les marcan y sujetos a los principios de coordinación, complementariedad e intermediación (art. 298 C.P.). La atribución consagrada en el artículo 313-6 del Estatuto Superior a los Concejos para determinar la estructura de la administración y las funciones de sus dependencias, “tratándose del tema específico de los organismos de tránsito, en el cual las competencias sobre la materia están compartidas por diferentes niveles de autoridades municipales, y nacionales, involucran decisiones en estas diferentes instancias”. El concepto previo de Planeación departamental es eminentemente

técnico, de modo que si se tiene en cuenta que las funciones de esas oficinas son técnicas “el concepto, más que un requisito que condicione al concejo el ejercicio de su función constitucional para determinar, dentro de la autonomía relativa que posee, la estructura administrativa del municipio, es el resultado de un estudio especializado sobre los diferentes aspectos involucrados técnica y presupuestalmente en la conformación del nuevo organismo de tránsito, que lo hacen o no viable en su funcionamiento y eficacia.”

3. Intervención del Ministerio de Transporte

La ciudadana LILIANA MARIA VASQUEZ, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Transporte, solicita a la Corte declarar exequible el precepto demandado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- La autonomía que consagra la Constitución “es un concepto relativo es decir, como que se trata de una república unitaria, significa que la autonomía no es ilimitada, total, por el contrario se mantiene en unidad coherente, porque si fuera lo contrario, estaríamos frente a otro Estado.” El artículo 287 superior establece la autonomía de las entidades territoriales, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley. Por consiguiente, las normas constitucionales que consagran la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos.

- El artículo 12 de la ley 53 de 1989 no viola la Constitución, pues al Ministerio de Transporte, como ente rector en materia de tránsito y transporte, le corresponde fijar los requisitos para autorizar la creación y el funcionamiento de los organismos de tránsito y/o transporte. “No se debe perder de vista que de acuerdo con el decreto 101 de 2000 la suprema autoridad del sector transporte y del sistema nacional de transporte es el Ministerio de Transporte y de acuerdo con el artículo 1 de la ley 105 de 1993 dicho sistema nacional lo conforman entre otros, los organismos de tránsito y/o transporte municipal.”

- El concepto previo del órgano departamental a que alude la norma acusada debe interpretarse de conformidad con el artículo 288 superior, que consagra los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los órganos nacionales y territoriales. El tránsito y el transporte “por los desarrollos económicos interrelacionales no pertenecen a jurisdicciones territoriales exclusivas de tal manera que unilateralmente no puede el ente de cualquier orden planificarlos conforme a sus intereses particulares, requiriéndose de estos

principios adyacentes al de economía planificada que también consagra la Constitución, para lograr un sector transporte armonioso, ordenado y racional susceptible de ser administrado. Estos principios se logran por la planeación macro, de tal suerte que el concepto previo de la oficina de planeación departamental se enmarca en estos principios constitucionales y no constituye marginamiento de la autonomía de los municipios.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en oficio No. 2546 recibido en esta corporación el 23 de mayo de 2001, emite el concepto correspondiente, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el artículo 12 de la ley 53 de 1989. Son éstos los argumentos que expone con ese fin:

- De conformidad con la sentencia C-066 de 1999 de la Corte Constitucional, el transporte como servicio público nacional, según la ley 105 de 1993 tiene un régimen jurídico que debe ser fijado por la ley (art. 365 C.P.) y “al incidir en el goce de los derechos fundamentales y en la preservación de la seguridad de las personas, la regulación del transporte no puede ser extraña a las autoridades nacionales ya que a éstas, como a las otras entidades territoriales, les corresponde garantizar el bienestar y la seguridad de todos los colombianos en igualdad de condiciones (arts. 2 y 13 C.P.), teniendo en cuenta que está definido como elemento básico para la unidad nacional (art. 2 ley 105/93).”

- “(...) siendo el sistema de transporte de carácter nacional, no resulta extraño a su configuración que la ley 53 de 1989 en el artículo demandado, exprese que para la creación del organismo de tránsito en los municipios se requiera el concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación, oficinas que deben ajustarse a los requisitos señalados en la resolución No. 3846 del 11 de agosto de 1993, expedida por el INTRA.”

- Dado que el transporte es un servicio público del orden nacional, el precepto demandado debe interpretarse de conformidad con el artículo 300 de la Carta, que faculta a las Asambleas Departamentales para regular lo atinente a esta materia, “y en aplicación del principio de coordinación (art. 248 C.P.) determinar en qué ente municipal debe crearse una oficina de transporte que ayude a prestar el servicio que en su cabeza radica la Constitución, siempre y cuando a ello acceda el respectivo concejo municipal”. Por tanto, no se vulnera el artículo 313-6 de la Constitución, “por cuanto en cabeza de los concejos municipales sigue la

función de crear los organismos municipales, sólo que para la creación de una oficina de transporte en su territorio, el departamento debe autorizar ésta, pues este es un servicio que por su naturaleza no le corresponde prestarlo a los entes municipales.”

- “No es cierto que los asuntos relativos al transporte aun cuando tengan carácter administrativo sean esencialmente de naturaleza local, por cuanto existen intereses regionales y nacionales que justifican claramente el establecimiento de ciertas regulaciones que puedan restringir la autonomía municipal para alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, como es la existencia de un sistema nacional de transporte. Bajo estas circunstancias, la norma en cuestión tiene justificación, en la medida que busca que el municipio cumpla con una serie de requisitos para la creación de organismos de tránsito, con el propósito único de verificar su viabilidad y la posibilidad de descentralizar funciones propias de los departamentos en dichos entes territoriales.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Corresponde a esta Corporación decidir la presente demanda de inconstitucionalidad, por dirigirse la acusación contra un artículo de una ley de la República (art. 241-4 C.P.).

2. Autonomía territorial

La Constitución, en su artículo 1º, estructura el Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, modelo que busca “fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico”.¹ Así, república unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonormarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar

normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.

Ahora bien, existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas (art. 123 inciso 3º C.P.), v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del estado. “Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc., o inclusive de diferente profesión”, como es el caso, por ejemplo, de las normas que se dirigen únicamente a las comunidades indígenas; o los que permiten a unos casarse por el rito católico y a otros, ubicados en el mismo territorio, casarse por el rito musulmán.

Para el caso en estudio, nos atañen la descentralización territorial y por servicios, ya que, en efecto, las autoridades regionales o locales disponen de atribuciones en el campo de la administración, de manera que asumen autónomamente funciones o potestades propias del Estado (territorial), ejerciéndolas a través de organismos constituidos en personas jurídicas, para la satisfacción de las necesidades regionales o locales (por servicios). Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus

intereses.

Así, el modelo concebido por el constituyente de 1991 difiere del Estado unitario centralizado, pues a través de la descentralización y del concepto de autonomía se pretende hacer efectivo el respeto de la identidad comunitaria local a través de su autodeterminación, pero sin desconocer su sujeción al Ordenamiento Superior, que le da cohesión al Estado.²

El artículo 286 superior, establece como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y, en el artículo 287 ibídem, se señala que éstos gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

No obstante, se reitera, la autonomía reconocida a las entidades territoriales no debe ser entendida en términos absolutos, pues, tal como lo ha expresado la Corte, “descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes.”³ En este sentido, el artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales.

El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.”⁴ El principio de subsidiaridad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.

La autonomía de las entidades territoriales implica pues, que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación⁵, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones⁶, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal.

3. Autonomía territorial en materia de planeación

La planeación constituye un instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles. La planeación, en términos de la Corte, “es una disciplina que sirve para alcanzar, en tiempos y condiciones predecibles, resultados también predecibles, es ‘... un cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos’, que precede y preside la acción del sujeto planificador, el cual, en

consecuencia, solo puede ser uno con capacidad suficiente de acción y decisión.”⁷ Planear implica la realización previa de un diagnóstico de la realidad, con el fin de determinar las acciones prioritarias a realizar. De este modo, “la elaboración de ese diagnóstico debe propender la búsqueda de la realidad objetiva con miras a la elaboración del “plan”, el cual debe ser uno y único, fundamentado en un solo concepto de tiempo y una sola racionalidad, de manera tal que sea viable la construcción de modelos analíticos, basados en las relaciones sistemáticas causa-efecto, que permitan predecir acertadamente, pues es precisamente la capacidad de predicción la que determina la viabilidad del alcanzar las metas y objetivos propuestos.”⁸

Ahora bien, los departamentos gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y para la planificación del desarrollo económico y social dentro de su ámbito de competencia. En cada departamento hay una Asamblea Departamental, es decir, una corporación administrativa, que tiene, entre otras atribuciones, reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento, expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación, etc., adoptar, de acuerdo con la ley, los planes y programas de desarrollo presentados por el gobernador, los cuales deben ser coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales y, por último, determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, etc. (art. 300 C.P.). En efecto, el gobernador, representante legal y jefe de la administración seccional, debe presentar oportunamente los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos(art. 305 C.P.), plan cuya adopción corresponde a la Asamblea Departamental.

El municipio fue concebido por el constituyente como una entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado, a la que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (art. 311 C.P.). Los municipios tienen concejos, esto es, corporaciones administrativas⁹ elegidas popularmente para períodos de tres años, a las cuales les corresponde, entre otras,

reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas presentados por el alcalde y determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias (art. 313 C.P.). Ciertamente, el alcalde, como jefe de la administración local y representante legal del municipio, tiene entre sus atribuciones presentar oportunamente al Concejo los proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (art. 315 C.P.).

Así pues, en atención al reconocimiento de la diversidad a través de las nociones de descentralización y autonomía, y al hecho de que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a cargo, la Constitución consagra la capacidad de las entidades territoriales para elaborar sus planes de desarrollo, los cuales deben concordar con el Plan Nacional, en virtud del principio de unidad. En efecto, "(...)Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo" (art. 339 C.P.). A su vez, el gobierno debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, pero con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.). El Sistema Nacional de Planeación está conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales (art. 340. C.P.).

La elaboración de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales, así como su participación en la formulación del Plan Nacional, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan. Vale la pena resaltar que, aunque los departamentos y municipios tienen igual jerarquía, en virtud de su carácter de entidades territoriales, la Constitución asignó a los departamentos la labor de actuar como apoyo y como mediadores entre los municipios y la Nación, tal como se consagra en el inciso segundo del artículo 298 de la Constitución, que establece: "los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que

determine la Constitución y las leyes”.

Siguiendo estos lineamientos en materia de planeación, el artículo 344 superior atribuyó a los organismos departamentales funciones específicas en relación con los municipios, a saber: “los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.(...)” No obstante, la injerencia de los departamentos en los asuntos propios de los municipios no es absoluta, pues es claro que existe un ámbito que escapa a su competencia, quedando reservado a la plena autonomía municipal. En este sentido, la Corte, en anterior pronunciamiento, sostuvo que las oficinas departamentales de planeación solamente controlan, respecto de los municipios, lo relacionado con los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. En todo lo demás, opera el principio de la autonomía territorial¹⁰. De este modo, las entidades territoriales elaboran libremente su plan de desarrollo, de acuerdo con el programa de gobierno del gobernador, en el caso de los departamentos, o del alcalde, en el de los municipios, que resulte elegido. Al respecto ha dicho la Corte que “los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cual de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones.”

11

1. Facultad del legislador para regular el servicio público de Transporte

Según el artículo 365 de la Constitución, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y deben estar sometidos al régimen jurídico que fije la ley. Pueden ser prestados por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, pero, en todo caso, su regulación, control y vigilancia permanece en cabeza del Estado. De esta forma, es el legislador quien debe establecer la normatividad aplicable a los servicios públicos y, por ende, al transporte como uno de ellos.

Ahora bien, la Carta no estableció explícitamente las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de transporte. En efecto, “no ocurre con el transporte lo que con otros servicios públicos, respecto de los cuales la Constitución expresamente señala el nivel responsable de su regulación y prestación.”¹³ No obstante, le son aplicables los mismos criterios de distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales en materia de servicios públicos. Ciertamente, aunque la regulación general del servicio público de transporte esté a cargo del legislador, éste no puede agotar íntegramente todos aspectos relacionados con el mismo. Por eso, se atribuye la facultad de regularlo a las entidades territoriales, a través de los gobernadores y las Asambleas Departamentales, en los departamentos, y de los alcaldes y los Concejos Municipales, en los municipios.

1. Lo que se debate

El demandante considera que se viola la autonomía territorial, al exigirse concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación para la creación de organismos de tránsito del nivel municipal. En efecto, según él, los concejos municipales tienen plena autonomía para determinar la estructura administrativa del municipio (art. 313-6 C.P.), de modo que resulta contrario a los mandatos constitucionales establecer como presupuesto para ello, la existencia de un concepto favorable de la oficina de planeación departamental.

El artículo 287 de la Carta consagra la autonomía territorial en los siguientes términos: “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.” (subrayado fuera del texto). Quiere esto decir que los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas ejercen su autonomía de acuerdo con los lineamientos constitucionales y las pautas que establezca el legislador, pautas que, por supuesto, deben ajustarse al ordenamiento superior. Del mismo modo, la Constitución encomienda a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, la reglamentación de las funciones y la prestación de los servicios que tienen a su cargo (artículos 300-1 y 313-1 C.P.).

De ahí que el legislador, en uso de las facultades que le otorga la Carta, se haya encargado de regular lo relacionado con el transporte, revistiendo a las entidades territoriales de la facultades para llevar a cabo la planeación de la estructura necesaria para la prestación de

dicho servicio, y, en desarrollo de los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6 superiores, haya establecido que las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden determinar su organización administrativa y adoptar las reformas que consideren necesarias, fusionando, suprimiendo, reestructurando o creando organismos en aras del correcto funcionamiento del servicio público de transporte.

Ahora bien, en criterio de la Corte, la exigencia de contar con un concepto de las oficinas departamentales de planeación, antes de tomar la decisión de crear un organismo de tránsito, constituye una limitación de orden legal al ejercicio de la autonomía territorial, que se ajusta plenamente a lo establecido en el artículo 287 de la Constitución, ya que la decisión final permanece en cabeza de la corporación administrativa municipal, independientemente de la favorabilidad o no del concepto previo. Igualmente, tal requerimiento obedece a lo establecido en el artículo 344 superior, según el cual los organismos departamentales de planeación tienen la función de evaluación de gestión y de resultados sobre los planes y programas de los municipios. Esto es así, porque la autonomía consagrada como pilar fundamental de nuestra organización política y administrativa, no es absoluta, ya que, como se expuso anteriormente, debe compaginarse con la noción de Estado unitario. Así pues, la norma acusada en modo alguno coarta la autonomía municipal, pues con ella simplemente se pretende que la decisión de reestructurar la administración, en materia de transporte, sea tomada con fundamento en argumentos de peso que le brinden al Concejo los elementos de juicio necesarios para tomar la decisión correcta.

El acto administrativo mediante el cual se crea un organismo de tránsito municipal, debe pues contar con la opinión previa de la oficina departamental de planeación, pues esto constituye un requisito para su validez. En efecto, la decisión de establecer una nueva entidad dentro de la estructura administrativa del municipio, para efectos de la prestación del servicio de transporte, es un acto administrativo complejo, entendiendo por éste aquel "...que resulta del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad. En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para formar un acto único. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto. Si las voluntades que concurren a la formación del acto son iguales, el acto se forma por la fusión

de las distintas voluntades; si son desiguales, por la integración en la principal de las otras, habrá integración de voluntades cuando un órgano tiene facultad para adoptar una resolución, pero ese poder no podía ejercerse válidamente sin el concurso de otro órgano..."¹⁴. (subrayado fuera del texto).

De esto se deriva, como consecuencia inmediata de la falta del concepto previo de las oficinas departamentales de planeación, la nulidad del acto administrativo que crea el organismo de tránsito, por ser dicho concepto un requisito indispensable en su formación. Ciertamente, el deber de oír previamente dicha opinión, no es facultativo, como la palabra lo indica, no obstante el resultado de la consulta no sea de obligatorio cumplimiento para el Concejo Municipal. En este sentido, "cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversa manera sus atribuciones, originándose con ese motivo una clasificación de ellos.

Existen, en primer término, órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

En segundo lugar existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Así, puede suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Propiamente, aquí se encuentra ya un órgano que no es simplemente consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones."¹⁵ (subrayado fuera del texto). Las oficinas departamentales de planeación tienen pues, en este caso, el

carácter de órganos consultivos para la creación de organismos del tránsito municipal.

Ahora, la Corte observa que le asiste razón al demandante, en cuanto a la exigencia de que el concepto previo a cargo de las oficinas departamentales de planeación sea favorable, pues esto restringe de manera injustificada la facultad de los municipios para organizarse administrativamente según sus propios intereses y necesidades. En otras palabras, la vulneración a los cánones constitucionales se da sólo respecto de lo favorable, pues nada impide que el legislador imponga la obligación a cargo de tales oficinas, de emitir un concepto previo con el fin de brindarle al Concejo municipal mayores elementos de juicio para decidir sobre la creación de tal entidad de tránsito.

Ciertamente, exigir la favorabilidad del concepto deja en manos de las oficinas departamentales de planeación la determinación de la necesidad y viabilidad de creación de una institución de tránsito, desconociendo que es el Concejo municipal el competente para decidir sobre tal aspecto, contrariando abiertamente el artículo 313-6 superior.

En este orden de ideas, la exigencia de contar con un concepto previo de las oficinas departamentales de planeación es razonable y ajustada a la Carta, siempre y cuando la conclusión a la que se haya llegado en él no sea vinculante para el Concejo municipal. De esta forma, se respeta la autonomía de la entidad territorial para decidir sobre su estructura administrativa, pero imponiéndole el deber de resolver con base en una serie argumentos que le den sustento a su decisión.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se declarará la constitucionalidad del artículo 12 de la ley 53 de 1989, salvo la palabra favorable, la cual es contraria al Ordenamiento Superior y, por tanto, será declarada inexecutable.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 12 de la ley 53 de 1989, salvo la palabra "... favorable ..." que se declara inexecutable.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Ver sentencia C-506 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz

3 Sentencia C-373 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz

4 Sentencia C-201-98 M.P. Fabio Morón Díaz

5 Ver sentencias C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-506 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-1187 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz

6 Sentencias C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón, C-720 de 1999 y C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Sentencia C-538 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz

8 Ibid.

9 Sobre el carácter administrativo de los concejos municipales, ver sentencias T-425 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón y C-538 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz.

10 Sentencia C-011 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

11 Sentencia C-538 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz

12 Ver sentencia T-147 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

13 Sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

14 Díez, Manuel María, El Acto Administrativo, 2da edic., 1961, citado en sentencia T-545 de

1995 M.P. Fabio Morón Díaz

15 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Edt. Porrúa, pags. 126 y 127