

C-517-92

Sentencia No. C-517/92

#### SERVICIOS PUBLICOS-Regulación/COMPETENCIA CONCURRENTE

En el campo de los servicios públicos el Constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local. Tal competencia concurrente constituye nítida expresión de la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado. De una parte la ley a través de su capacidad reguladora realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin que al hacerlo, desde luego, le sea dable cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local, vale decir, la autonomía para la gestión de sus propios intereses. Por la otra, las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, con lo cual expresan la diversidad, que de otro lado, se busca satisfacer con esta estructura institucional.

#### ENTIDAD DEPARTAMENTAL/ENTIDAD MUNICIPAL/AUTONOMIA ADMINISTRATIVA/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Regulación

El contenido normativo de las disposiciones, en cuya virtud el legislador regula aspectos atinentes al servicio público de transporte urbano masivo de pasajeros, como son tanto las condiciones generales bajo las cuales la Nación podrá contratar u otorgar su garantía a los créditos externos que contraigan las entidades que desarrollen un sistema de esa naturaleza; como las aplicables en concreto al sistema del Valle de Aburrá, no contravienen la autonomía administrativa, patrimonial o fiscal de las entidades departamentales y municipales. Las citadas disposiciones restringen la autonomía de la Nación, no así la de las entidades territoriales. El señalamiento de las condiciones y requisitos para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación se inscribe, desde otro ángulo complementario, en la preceptiva de que trata el aludido artículo pues dicha regulación apunta a hacer efectivo el mandato constitucional que ordena al legislador velar porque el endeudamiento de la Nación no exceda su capacidad de pago.

## PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD/SERVICIOS PUBLICOS-Tarifas

El legislador simplemente aplicó a un caso concreto el principio de solidaridad que debe presidir la determinación de las tarifas de los servicios públicos dentro de la obligación que pesa sobre el Estado, en el sentido de hacer que la igualdad sea real y efectiva frente a personas de escasos recursos. Como quiera que el artículo tiene este alcance concreto y no pretende en modo alguno afectar la autonomía patrimonial de los entes territoriales consagrada en los artículos 262 y 294 de la Carta vigente, entre otros, en la parte resolutive de la providencia se dispone que la norma es constitucional, en la medida en que no establece una exención que desconozca tal autonomía.

## ENTIDADES TERRITORIALES/AUTONOMIA FISCAL-Límites

La denominada tesis de la “soberanía fiscal” de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta, sino además de la misma historia de dicha iniciativa. La propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley.

## TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS-Area de Influencia/ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración de intereses

La definición de un área de influencia que vincule a las entidades territoriales de manera unilateral e inconsulta, por el mero hecho de estar conectadas por medio de cualquier servicio de transporte colectivo urbano o metropolitano y por la red vial urbana a los municipios servidos directamente, será inconstitucional siempre que vulnere los intereses propios de las entidades que la componen, los cuales se deducen de las normas constitucionales vigentes. Su definición concreta es tarea que solo puede ser realizada en cada caso a partir de premisas fácticas determinadas. Esta Corte advierte que mal puede una ley del Congreso o un decreto del Gobierno incluir un municipio en un área de influencia de un sistema masivo de transporte de pasajeros, e imponerle en consecuencia determinadas cargas u obligaciones, sin la participación popular o al menos institucional de la localidad, cuando de una evaluación objetiva sea claro que la obra no es de interés del respectivo

municipio y que en cualquier caso su negación a participar en la misma no lesiona el interés nacional.

## DESCENTRALIZACION/AUTONOMIA

En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario. La elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial.

Ref: Proceso D-001

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3o.(parcial),4o.(parcial), 5o. (parcial), 7o., 8o. (parcial), 9o., y 12 (parcial) de la Ley 86 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.”

### TEMAS:

-Descentralización y autonomía en el ámbito de la República unitaria;

-Relaciones entre el poder central y las instancias departamental y municipal en materia de servicios públicos y, en especial, en el campo del transporte público urbano masivo de pasajeros.

### ACTORES:

Juan Fernández Carrasquilla

William Namén Vargas

MAGISTRADO PONENTE:

Doctor CIRO ANGARITA BARON

Sentencia aprobada mediante Acta No. 73

Santafé de Bogotá, D.C., septiembre 15 de mil novecientos noventa y dos (1992)

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada tanto en el artículo 214 de la expirada Constitución Política como en el artículo 241-4 y otros de la vigente, los ciudadanos Juan Fernández Carrasquilla y William Namén Vargas instauraron después del 1o. de junio de 1991, y ante la Corte Suprema de Justicia demanda de inexecutable en forma parcial contra los artículos 3, 4, 5, 8 y 12 de la ley 86 de 1989 y total contra los artículos 7 y 9 del mismo estatuto.

La Corte Suprema de Justicia, en obediencia a lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 24 transitorio de la Carta Magna, ordenó la remisión del proceso a la Corte Constitucional, cuya Secretaría General certificó su recepción el 18 de febrero del corriente año, día siguiente al de su instalación formal. De conformidad con el programa de reparto y trabajo aprobado por la Sala Plena para el mes de febrero, fue admitida mediante auto de marzo cuatro (4) del cursante año.

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el suscrito magistrado ponente ordenó la fijación en lista del negocio para asegurar el derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 C.N. y 7, inciso segundo del decreto 2067 de 1991.

Del mismo modo, se surtieron las comunicaciones de rigor sobre la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como el traslado de copia de la demanda al despacho del señor Procurador General de la Nación quien oportunamente rindió el dictamen fiscal.

Como se han cumplido los trámites constitucionales y legales, procede la Corporación a decidir.

## II. NORMAS ACUSADAS

Las disposiciones impugnadas, conforme a la publicación de la Ley a la cual pertenecen en el Diario Oficial No. No. 39124 de diciembre 9 de 1989, son las que a continuación se transcriben. Se subraya en ellas lo que es materia de acusación parcial.

“LEY 86 de 1989

(diciembre 29)

“Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

Principios Generales

“ .....

“Artículo 3o. El área de influencia de un sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros estará comprendida por el Distrito Especial de Bogotá o los municipios servidos directamente por el sistema y los conectados a ese y este por otros servicios de transporte colectivo urbano o metropolitano y por la red vial urbana.

De conformidad con lo previsto en el inciso anterior, el Gobierno nacional señalará el área de influencia con base en los estudios técnicos elaborados por la respectiva empresa pública que ejecute el proyecto

“ .....

De la financiación de los sistemas de transporte masivo

“Artículo 4o. La nación solamente podrá contratar u otorgar su garantía a los créditos externos contratados por entidades que desarrollen sistemas de servicio público urbano de

transporte masivo de pasajeros, cuando éstas hayan pignorado a su favor rentas en cuantía suficiente que cubran el pago de por lo menos el 80% del servicio de la deuda total del proyecto”

“Artículo 5o. Cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para:

a) Aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia;

b) Cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, Conpes.

“Los incrementos a que se refiere el presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrarán a partir del 1o. de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo”

### CAPITULO III

Del sistema de transporte masivo del Valle del Aburrá

“.....

Artículo 7o. En el caso del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá, como condición para el otorgamiento de la garantía de la Nación, se deberán pignorar rentas en cuantía suficientes que, sumadas a los recursos generados por la sobretasa a la gasolina de que trata el artículo anterior, cubran en valor presente la totalidad del costo inicial del proyecto, equivalente a US \$ 650 millones de 1984.

Artículo 8o. La contribución por valorización que se cobre en las jurisdicciones municipales en Medellín, Itaguí, Bello, Envigado, Sabaneta, la Estrella y Copacabana, para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del

Valle de Aburrá y prioritariamente el servicio de la deuda, no podrá ser inferior al equivalente en pesos de 164 millones de dólares constantes de 1992, estimativo que excluye los estratos socioeconómicos Nos. 1, 2 y 3.

Parágrafo 1o. El Instituto Metropolitano de Valorización, Inval, recaudará la contribución por valorización en los municipios de Medellín, Itaguí, Bello, Sabaneta, La Estrella y Copacabana.

Por su parte, la Oficina de Valorización Departamental de Antioquia hará lo propio en el Municipio de Envigado.

“.....

Artículo 9o. En el caso del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá se deberán pignorar las siguientes rentas:

- a) La contribución por valorización de que trata el artículo 8o. de la presente Ley;
- b) Rentas departamentales y municipales en cuantías suficientes que cubran la diferencia entre el costo inicial del proyecto, a que hace referencia el artículo 7o. de esta Ley, y lo recaudado por el concepto de la sobretasa a la gasolina y los recursos previstos en el literal a) del presente artículo.

“.....

## CAPITULO V

### Otras disposiciones

“Artículo 12. Para efectos de la administración de las sumas recaudadas por concepto de los recursos provenientes del cumplimiento de los artículos 5o, 6o, y 9o. de la presente Ley, la Tesorería General de la República abrirá una cuenta de manejo para cada proyecto.

La transferencia del recaudo de los impuestos se efectuará de conformidad con lo que establezca la reglamentación que se expida para este fin.

“Parágrafo: La Tesorería General de la República girará las sumas recaudadas a las empresas públicas que ejecuten el proyecto o hará pagos en su nombre, de acuerdo con lo que se establezca en convenios que deberán celebrar para estos fines con la Nación”.

### III. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado personalmente a la Secretaría General el 24 de febrero pasado, los actores adecuaron la demanda a la preceptiva constitucional en vigor.

#### A.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Estiman violados los artículos 1o, 2o, 3o, 4o, 6o, 34, 58, 113, 121, 136, 150, 209, 286, 287, 294, 298, 299, 300 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 7; 303, 305 numerales 2, 3, 4, 7; 311, 312, 313 numerales 1, 2, 4, 5, 6,; 314, 315 numerales 3, 5, 7, 9; 317, 338, 345, 346, 351, 352, 353, 356, 362, 363 y 364 según la publicación que de la Constitución Política convenida por la “Asamblea Nacional Constituyente” apareciera en la Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.

#### B.- CONCEPTO DE VIOLACION.

Los demandantes estructuran sus cargos a partir de las disposiciones constitucionales que consideran transgredidas, así:

a) Acusación contra los artículos 4, 5, 7, 8 párrafo 1, 9 y 12 de la Ley 86 de 1989 por violación de los artículos 1o, 2o, 4o, 6o, 58, 113, 121, 136-1, 150, 209, 286, 287, 294, 298, 299, 300-1, 2, 3, 4, 5, 7, 11 infine; 303, 305-2, 3, 4, 7, 311, 312, 313-1, 2, 4, 5, 6; 314, 315-3, 5, 7, 9; 317, 338, 345, 346, 351, 352, 353, 356, 362, 363 y 364 de la Constitución Política.

En el primer capítulo, denominado “Consideración preliminar” los actores plantean que los preceptos impugnados trasladan a los municipios del área de influencia del sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá, las erogaciones causadas por su construcción y por el servicio de la deuda.

Afirman asimismo que las susodichas disposiciones desconocen la autonomía administrativa, patrimonial, fiscal e impositiva de los entes territoriales.

Seguidamente, bajo el epígrafe “Violación de la autonomía de las entidades territoriales” los demandantes reseñan la evolución constitucional que a partir de la Carta de 1863 se ha cumplido en materia de organización geopolítica del Estado colombiano la cual documentan prolijamente con citas de doctrinantes nacionales y extranjeros y jurisprudencia de la Corte

Suprema de Justicia sobre la materia.

Aseveran que la Constitución Política de 1991:

“Esta especie de descentralización, presupone simultaneidad de autoridad, central y local, con vocación para la definición de sus asuntos, concesión de personificación normativa a las entidades territoriales ...dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía para la gestión de sus intereses- dentro de los límites constitucionales y legales, y en esa virtud, gobierno y ejercicio de funciones por autoridades propias, administración de recursos y establecimiento de tributos necesarios para el desarrollo de su cometido (art. 287).”

Destacan que en la reforma constitucional de 1991 se concibe al municipio como “la ENTIDAD FUNDAMENTAL DE LA DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO,” para lo cual precisan las funciones que conforme el artículo 311 C.N. le competen así como las que, según lo dispuesto en los artículos 312 a 315 ibídem, se distribuyen entre el Concejo y el respectivo Alcalde como expresión de la autonomía de que gozan en los órdenes político, administrativo, patrimonial, tributario y fiscal.

Sostienen que como consecuencia de la organización institucional como “Estado Social de Derecho” consagrada en los artículos 2, 3, 113 y 209 C.N.,

“...ni el legislador ni el ejecutivo, pueden ALTERAR, CERCENAR O SUPRIMIR LAS COMPETENCIAS de las entidades territoriales de la República, ni desconocer la autonomía política, administrativa, patrimonial, tributaria y fiscal reconocida y concedida por la Constitución Política a los municipios y departamentos.

“...la forma unitaria limita en los términos señalados restrictivamente por la Constitución Política, la independencia de las entidades territoriales, más no autoriza su cercenamiento ni supresión, según reiterado criterio de la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Carta de 1886, en vigor hoy, con mayor énfasis por la amplitud de la descentralización territorial y las limitantes consagradas a la autoridad central.”

En un tercer acápite que denominan “La violación de la facultad impositiva y garantía de los bienes de las entidades territoriales” señalan:

“...la autonomía de las entidades territoriales y por tanto de los Departamentos y Municipios

(art. 286), encuentra garantía tutelar en su patrimonio, bienes, rentas y recursos, particularmente por la expresa prohibición de incidencia en sus derechos e impuestos”.

A ese respecto, citan las disposiciones que en la Carta de 1886 consignaban dichos postulados, así como apartes de varios pronunciamientos en los que la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la facultad tributaria del Congreso, no podía desconocer, afectar, limitar o gravar, los bienes de las entidades territoriales (art. 183 C. N.) y menos, invadir su órbita o ámbito de acción.

A propósito de lo dispuesto en esta materia por la Carta en vigor, expresan:

“De acuerdo con el régimen constitucional instituido en 1991, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales (art. 338). Esta función se reconoce al Congreso de la República en el artículo 150, numeral 12 de la actual Carta.

“No obstante, según los artículos 287/3, 298 y 311 de la Constitución, la autonomía de los entes territoriales, comporta la administración de sus recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para cumplir sus objetivos y al tenor de los arts. 300 y 313, numeral 4o, se asigna a las Asambleas Departamentales la facultad de “decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones para el cumplimiento de las funciones departamentales” y a los Concejos Municipales, la de “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”, recogiendo lo dispuesto en los artículos 191 y 197-2 de la Carta de 1886 y amplificando la potestad del municipio, porque, ahora, para estos menesteres, no se somete a las ordenanzas departamentales, sino a la Constitución y la ley.

“La administración de los recursos de los entes territoriales es de SU COMPETENCIA PRIVATIVA, en cuya tutela, la prohibición de injerencia determina la imposibilidad para el ejecutivo y el legislador de intervenir en su dominio o manejo (arts. 121, 136, 287, 298, 300, 311 y 313 C. N.).

“Por esto la autoridad central, no puede alterar, gravar, trasladar ni suprimir o cercenar el patrimonio de las entidades territoriales, según prevenía la Carta de 1886 en su artículo 183 y contempla la actual, especial y textualmente, en sus artículos 294 y 362.

“...”

Las consideraciones precedentes, los conducen a afirmar que:

“Al estatuir la ley 86 de 1989, en sus artículos 4o.: la nación solamente podrá contratar o garantizar los créditos externos de dichas entidades “cuando estas hayan pignorado a su favor rentas en cuantía suficiente; 5o: “cuando las rentas propias de los municipios incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos”; 7o.: “se deberán pignorar rentas en cuantía suficiente y 9o.: “se deberán pignorar las siguientes rentas: a) la contribución por valorización de que trata el artículo 8o. de la presente ley; b) rentas departamentales y municipales en cuantías suficientes..., viola flagrantemente la Constitución Política de 1991 desconociendo la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal de los departamentos y municipios y con ello, sus arts. 1o, por cuanto se desconoce el principio fundamental de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales; 287 en consonancia con los arts. 286, 298 y 311, en tanto estas tienen autonomía para la gestión de sus intereses, gobierno por autoridad propia, ejercicio de sus propias competencias, administración de sus recursos y establecimiento de tributos necesarios para cumplir sus funciones; 294, pues la ley no podrá conceder exención, tratamiento preferencial ni recargo alguno respecto de los tributos de su propiedad; 362, por cuanto los impuestos y las rentas tributarias o no tributarias de departamentos y municipios son de su propiedad exclusiva, gozan a más de las garantías de la propiedad y renta de los particulares de especial protección constitucional, por la cual, la ley no puede trasladarlos a la Nación; 58 y 34, porque desconoce los derechos de las entidades territoriales sobre sus tributos e implanta una especie de “expropiación” o a lo menos de “confiscación irregular” sobre sus bienes.

“No puede el legislador DISPONER A SU ARBITRIO DE LAS RENTAS, RECURSOS o TRIBUTOS de departamentos y municipios, obligándoles a pignorarlos, gravarlos o desmembrarlos a su antojo, pues, su facultad impositiva, encuentra en los artículos 294 y 362, en concordancia con los arts. 1, 2, 34, 58, 121, 136, 287, 298, 299, 300-4, 311, 312, 313-4 de la Carta de 1991, expresa restricción por la tutela constitucional a su propiedad.

“Por este mismo respecto, los artículos 4o. 5o. 7o. y 9o. de la ley 86 de 1989, en cuanto gravan con la pignoración...las rentas propias de departamentos y municipios en cuantías

suficientes, esto es, en forma general e indiscriminada, resultan violatorios de los artículos 294 y 362 de la Constitución.

“Las características, naturaleza y efectos normativos de la “pignoración” indefinida e indiscriminada de las rentas departamentales y municipales evidencian la inconstitucionalidad de los preceptos.

“La pignoración de “rentas en cuantías suficientes” también desconoce la prohibición consagrada en los artículos 305-7, 313-7, aparte final y 364, por cuanto ni los departamentos ni los municipios podrán “crear obligaciones que excedan el monto global para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado” y su endeudamiento “no podrá exceder su capacidad de pago”, y el artículo 345 pues en tiempo de paz no puede percibirse contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacerse erogación decretada por Congreso, Asamblea o Concejo, que no esté en el de gastos ni transferirse crédito alguno; el 346, 347 y 353, porque el presupuesto es anual y debe contener la totalidad de los gastos durante la vigencia fiscal.”

“...”

Por otra parte, imputan al artículo 5o. de la ley 86 de 1989 como cargos específicos los de violar los principios de “determinación clara, inequívoca y específica de los elementos que integran la obligación tributaria” que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha definido como condición indispensable para su constitucionalidad al conceder “autorización” indefinida, intemporal, e ilimitada y sin precisión a las autoridades territoriales para aumentar “hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes de su competencia” cuando sus rentas propias resultaren insuficientes; y al delegar en la empresa ejecutora del proyecto la definición de la exigibilidad o cobro de la contribución al disponer que estos tendrán lugar a partir del 1o. de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo.

Del artículo 8 ibídem, predicen las siguientes tachas adicionales:

a) Desconocimiento de los principios de utilidad, equidad, proporcionalidad e igualdad ante las cargas públicas al asignar a los municipios del área de influencia del Valle de Aburrá, la carga financiera del costo total de construcción y puesta en marcha del sistema de

transporte masivo y la generada por la contratación del empréstito externo, sin consideración al beneficio o utilidad que para cada entidad territorial represente la obra.

b) Transgresión de la autonomía administrativa municipal al disponer su parágrafo 1o. que el recaudo de la contribución por valorización lo harán entidades distintas a los municipios donde se establece el tributo, a saber, el Instituto Metropolitano de Valorización INVAL- en Medellín, Itagüí, Bello, Sabaneta, La Estrella y Copacabana- y la Oficina de Valorización Departamental de Antioquia en Envigado.

“Siendo inconstitucionales los preceptos acusados, en lo pertinente a la “administración de las sumas” recaudadas con base en los artículos 5o. y 9o. por la Tesorería General de la Nación, también lo es el artículo 12 de la ley 86 de 1989.”

c) Acusación parcial de los artículos 3o. y 8o. parágrafo 1o. de la Ley 86 de 1989, por violación de los artículos 1, 2, 3, 4, 113, 121, 136, 150, 209, 286, 287, 298, 299, 300-1, 2, 3, 7, 11 infine; 303, 305-2, 3, 4, 7; 311, 312, 313-1, 2, 5, 6, 7 y 10; 314, 315-3, 5, 7 de la Constitución Política.

A juicio de los actores, la inconstitucionalidad del artículo 3o. y del parágrafo 1o. del artículo 8 de la citada Ley se produce por cuanto dichos preceptos delegan sin restricción de tiempo o materia en el Gobierno nacional y en la empresa ejecutora del proyecto la determinación del área de influencia del sistema, lo que en su concepto,

“... constituye ostensible intromisión en la competencia de las Asambleas Departamentales, del Gobernador, los Concejos y Alcaldes Municipales, reconocida por los artículos 287, 298, 299, 300-1, 2, 3, 7; 303, 305-2, 4, 7; 311, 312, 313-1, 2, 6; 314, 315-3, 5, 7, de la actual Constitución (arts. 187-2 y 5, 189-2, 194/3 y 9, 196, 197-1, 3 y 4 de la Constitución de 1986) y cercena en forma permanente e ilimitada, la autonomía de los Departamentos y Municipios al invadir su radio, ámbito u órbita de acción política y administrativa, pues el legislador no puede, por medio de leyes, disminuir las funciones concedidas por el Código Constitucional para la administración de los asuntos seccionales o locales, ni “insmicuirse en aquélla” (arts. 121 y 136), ni aún so pretexto, de la unidad del Estado, que le impone el respeto de la precitada autonomía política y administrativa, departamental y municipal en materia local o regional, ya que, la coordinación general de los planes y programas de desarrollo social y la planificación no es absoluta ni sustitutiva, ni implica co-gobierno, sino orientación de

Asamblea, Gobernador, Alcalde y Concejo para la adopción de decisiones propias.

“Por lo mismo, el legislador, de una parte, no puede desconocer tales atribuciones y de otra, trasladar las competencias constitucionales de los entes territoriales a otras esferas de la administración pública, como el Gobierno nacional y la empresa ejecutora del proceso.

“Menos podrá el legislador incurrir en la anfibología de dejar al juicio de una empresa y del Gobierno, la potestad de integrar en el área de influencia todo municipio conectado de cualquier manera por otros servicios de transporte colectivo urbano y por la red vial urbana al sistema, que en simplicidad de términos y sentido común, significa arbitrio administrativo.”

#### IV. LA INTERVENCION CIUDADANA

Según lo acredita el Informe rendido por la Secretaría General en abril siete (7) del corriente año, dentro del término de fijación en lista del proceso presentaron escritos de impugnación a las pretensiones de la demanda los ciudadanos Alvaro Osorio Sierra, como apoderado de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá -ETMVA- y Teresa de Jesús Martin Méndez como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El apoderado de la ETMVA fundamenta la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en las siguientes consideraciones:

-No es exacta la afirmación según la cual las normas impugnadas trasladan el costo total del proyecto a las entidades territoriales de la República del área de influencia y al contribuyente por valorización y por impuestos de gasolina. Las empresas que asumen la prestación de un servicio no necesariamente tienen que acudir a la suscripción de contratos de crédito y en consecuencia recurrir al cumplimiento de lo exigido por la ley 86 para que la Nación caucione los citados compromisos. Por ello, no se trata de que las erogaciones causadas por la construcción del proyecto, ni de la atención prioritaria al servicio de la deuda, hayan sido trasladadas a los municipios del área de influencia. Debe diferenciarse, dice, entre el origen de las fuentes de ingreso que permitan la financiación de los sistemas de transporte masivo y su pignoración.

-No puede sostenerse que el legislador, al expedir la ley 86 de 1989, haya alterado,

cercenado o suprimido las competencias de las entidades territoriales de la República o desconocido la autonomía que en sus diferentes campos les reconoce y concede la Constitución Política. El nuevo orden constitucional entraña un verdadero proceso descentralizador que, sin embargo, está limitado por las condiciones materiales y económicas de nuestros municipios que hacen inoperante el esquema de autonomía. Por ello, y en eso ha sido reiterativa la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la autonomía patrimonial y administrativa de que gozan las entidades territoriales no es absoluta. Esa afirmación mantiene su vigencia a la luz del nuevo ordenamiento constitucional. De hecho, varias normas constitucionales (49, 67, 150-4, 288, 356, 367), distribuyen competencias entre la Nación y las entidades territoriales y remiten permanentemente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La misma Constitución entonces admite que, dada nuestra propia realidad económica, existen serios obstáculos para materializar los principios de descentralización. Esa realidad económica, incluso, puede llevar a que sea imposible la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues no hay recursos para hacer la asignación de competencias que a ella le corresponden.

-El municipio, a pesar de ser la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” no goza de una autonomía absoluta, por cuanto es al legislador a quien le corresponde determinar la distribución de competencias en los diferentes niveles de gobierno.

-La contribución de valorización constituye un sistema financiero eficaz que produce beneficios sobre determinadas áreas territoriales, en donde se advierte un incremento en el valor de la propiedad inmobiliaria. La contribución de este tipo consagrada en la ley 86, ya fue objeto de un pronunciamiento por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en sentido favorable. En efecto, dicha Corporación sostuvo que la autonomía que la Constitución concede a las entidades territoriales para la administración y disposición de sus patrimonios les permite proceder, sin contrariar la normatividad jurídica, a la pignoración de sus rentas, cumpliendo con los requisitos legales.

-Termina este impugnante afirmando que el servicio público de transporte, sobre todo en el caso de los sistemas integrados, rebasa las fronteras municipales; no es “domiciliario” en los términos de la Constitución. Por eso, el gobierno nacional puede definir su área de influencia, con miras a realizar una verdadera forma de coordinación administrativa.

Por su parte, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, empieza por relatar que mediante escritura pública No. 1020 del 31 de Mayo de 1979, otorgada en la Notaría Novena de Medellín, el Gobernador de Antioquia y el Alcalde de Medellín, autorizados respectivamente por la Asamblea y el Concejo correspondientes, constituyeron y solemnizaron la sociedad de responsabilidad limitada entre entidades de derecho público denominada EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LIMITADA, cuyo objeto principal es la “planeación, construcción, operación y administración del sistema de transporte rápido masivo del Valle de Aburrá”. La impugnante informa en qué consistió la autorización dada por cada una de las dos corporaciones colegiadas mencionadas, y que tanto el departamento como el municipio concurrieron a la formación de la sociedad, cada uno aportando el 50% del capital social de la misma. Pero, dado el costo del proyecto y las exigencias de la banca internacional, se vieron conminados a solicitar la garantía de la Nación colombiana.

Afirma que la pignoración de las rentas municipales y departamentales de que tratan las disposiciones de la ley 86 que se acusan, se endereza a cumplir con lo dispuesto en los artículos 227 y 228 del Decreto 222 de 1983, los cuales obligan a la nación a exigir contragarantías a efectos de poder garantizar un crédito externo; indica que la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público planteó idéntica exigencia.

La impugnante cita in extenso la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, del proyecto que culminó con la expedición de la ley 86 de 1989, con el propósito de hacer ver que en ella se hizo énfasis en la necesidad de ayudarle a los municipios a realizar las obras que solucionen los problemas del transporte urbano, pero sin comprometer excesivamente y sin contragarantías los recursos de la Nación; de ahí que, en su opinión, sea equitativo que se cobre la valorización y la sobretasa en las áreas de influencia del respectivo sistema.

También cita la ponencia para primer debate en el Senado, en la que se afirma que el proyecto de ley es el producto de un consenso regional, con participación de las autoridades regionales, la clase política y el Gobierno nacional, lo que, incluso, llevó a la creación de una subcomisión en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Por último, hace referencia a la ponencia para segundo debate en el Senado, en la cual se

afirma que dada la magnitud de estos proyectos de inversión y el impacto macroeconómico que tienen en el servicio de la deuda, se hace necesario que estos se desarrollen con nuevos esfuerzos de la comunidad beneficiada.

Seguidamente, la ciudadana interviniente se refiere al concepto de autonomía, de cuya historia hace un breve recuento, arrancando en Grecia y pasando por la Edad Media. La define como “la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas de su seno; todo dentro del marco de una subordinación a un poder central, y dentro de las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen.” Considera que esta noción conserva su vigencia aún bajo el imperio de la nueva Constitución, como quiera que desde su preámbulo se indica la necesidad de fortalecer la unidad de la Nación.

Procede a hacer una reseña jurisprudencial al respecto para, a partir de todos estos elementos, reiterar que a la ley le corresponde hacer la distribución de competencias, limitando, en cierta medida, la autonomía territorial. En igual sentido, afirma, se ha pronunciado el Consejo de Estado. Por todo lo anterior concluye que “la autonomía de que nos habla la Constitución de 1991 tiene límites en el ámbito de la ley que constituye la expresión de la República unitaria. ”

#### IV. ELEMENTOS PROBATORIOS

Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio sobre aspectos relevantes para la decisión, el suscrito magistrado ponente, en uso de sus competencias legales, solicitó a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la remisión, con destino a las presentes diligencias, de copia auténtica del expediente legislativo y de los antecedentes del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 86 de 1989. Tales antecedentes obran en cuadernos separados: el No. 1 distingue los enviados por el Senado (69 folios) y el No. 2 identifica los provenientes de la Cámara (70 folios).

La Corporación, en lo pertinente, hará referencia a dichos elementos en el acápite de “Consideraciones”, correspondiente al numeral VII de este fallo.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, Dr. Carlos Gustavo Arrieta Padilla, mediante oficio No. 014 de mayo 12 de 1992, rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor.

Estima que como el argumento central de la acusación gira en torno a la presunta invasión por el nivel central, de competencias propias de las instancias seccional y local, es del caso examinar las disposiciones constitucionales que hoy institucionalizan la estructura del Estado y definen competencias y funciones de todos los niveles administrativos.

En ese orden de ideas, comienza el jefe del Ministerio Público por hacer un breve recuento del proceso de “búsqueda de un modelo descentralista” que se ha cumplido en el país en los últimos 20 años. De él destaca algunos de sus hitos más relevantes (i.e., el traslado de funciones y de recursos del nivel central al nivel local que tuvo lugar en 1983 y la elección popular de alcaldes) y lo caracteriza como el “resultado de una reacción contra el creciente proceso de centralización y concentración de funciones...”

A su juicio, la Carta de 1991 “dió un paso más hacia el descentralismo buscando un modelo viable, eficiente y compatible con un manejo económico equilibrado.” El marco que estableció, para ser posteriormente desarrollado por el legislador, obliga a este a “formular orientaciones y mecanismos de articulación entre la Nación y las entidades territoriales manteniendo siempre tanto la unidad de políticas y estrategias como la autonomía de las administraciones seccionales y locales”.

En punto a los concretos cargos de la demanda, el Procurador reflexiona así:

- La determinación de lo que se entiende por área de influencia de un sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y la atribución al Gobierno nacional de la potestad para señalar dicha área, contenidas ambas en el artículo 3o. de la Ley 86 son inconstitucionales pues con ellas se desconoce “la órbita misma de las funciones departamentales y municipales”, pues no se trata de una instancia de coordinación de aquellas previstas en el artículo 209, sino de la asignación al nivel central de una competencia que es propia del nivel departamental y local.

- Los artículos 4o, 5o. y 7o son constitucionales pues lo que de ellos se acusa corresponde a

la racionalización financiera que se requiere para garantizar la realización de los proyectos de sistema de transporte masivo de pasajeros, (de gran envergadura e impacto) y, por ende, a políticas de resorte del nivel central a cuyo cargo está la conducción “del manejo macroeconómico del Estado.” Opina que con estas previsiones:

“...se está tutelando la prevalencia del interés general que se pregona desde el primer artículo de la Carta de 1991, sin desconocer con ello el modelo descentralista con autonomía de las entidades territoriales que prevé dicho precepto.”

En su concepto, las normas impugnadas no atentan contra la política de descentralización implícita en la Constitución, por cuanto permiten atemperar el impacto macroeconómico de proyectos que desarrollen sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se adecúan entonces a las preceptivas constitucionales que asignan el manejo global de las políticas y programas de desarrollo a la instancia central. En apoyo de su aserto cita la exposición de motivos que presentó el gobierno cuando puso a consideración del Congreso el proyecto de la ley que aquí se acusa.

- Por lo demás, sostiene que lo impugnado del artículo 5:

“... facilita el que las entidades territoriales que deseen emprender este tipo de proyectos cuenten con los recursos necesarios para obtener la garantía de la Nación; que no de otra manera, es decir, sin el suficiente respaldo, se podría otorgar”.

La constitucionalidad de esta norma, en su opinión, se refuerza con:

“...la competencia de la ley para establecer el marco que determine la gama de tributos aplicables a cada una de las instancias de la administración, así como su base gravable, en virtud de la cual cada entidad territorial está habilitada para seleccionar los tributos que aplicará en su jurisdicción, y las tarifas que los han de regir, bajo ciertos principios rectores que eviten la desarticulación del sistema tributario nacional y la superposición de gravámenes.”

- Las anteriores consideraciones son de recibo también, según el Procurador, respecto de las preceptivas de los artículos 7o., 8o. y 9o. que se refieren a la estrategia de financiación para el caso particular del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá en

las cuales se halla ínsita la protección al interés colectivo.

A juicio del Procurador:

“Con ninguno de estos artículos (4o, 5o, 7o, 8o, y 9o) se transgrede el principio de soberanía fiscal el cual no puede ser observado en la hora actual únicamente bajo una óptica municipalista o departamentalista; por el contrario, su contenido permite a los entes territoriales evaluar la medida de sus capacidades para emprender la ejecución de proyectos de transporte masivo de pasajeros, debiendo para el efecto optimizar el esfuerzo y cobertura de sus tributos propios.”

Por lo demás , considera que el aparte final del artículo 5o. impugnado, al señalar la oportunidad para cobrar los incrementos que él mismo prevé, a partir del 1o. de enero del año siguiente en que se perfeccione el contrato

“...no está delegando, como lo proponen los actores, en la empresa ejecutora del proyecto, la definición de la exigibilidad o cobro de la contribución ni se está irrogando con esta previsión un efecto retroactivo.”

- El artículo 12, según el concepto del Procurador, también se encuadra dentro del contexto de racionalización y orden de este tipo de proyectos, al asignar a la Tesorería General de la República la administración de las sumas recaudadas por concepto de los recursos provenientes del cumplimiento de los otros artículos de la ley 86 de 1989.

En síntesis, expresa:

“Salvo el reparo hecho al artículo 3o. de la Ley 86 de 1989, las prescripciones de las demás disposiciones acusadas se adecúan al marco constitucional que se estima violado y especialmente a las previsiones de los artículos 286, 287 y 288 de la Carta Política.”

## VI. LA OPINION DE LOS EXPERTOS.

En ejercicio de sus atribuciones legales y con el fin de allegar al proceso elementos de juicio, el magistrado ponente invitó a expertos en las materias relacionadas con el tema que en él se debate a presentar concepto por escrito, lo cual hicieron oportunamente en la forma que a continuación se resume:

I. Concepto del doctor Alvaro Leyva Zambrano, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. (Fls. 158 a 172)

El doctor Leyva Zambrano hace inicialmente unos comentarios sobre la facultad impositiva en general; presenta luego un panorama sobre las diversas reformas constitucionales y concluye que el poder impositivo local ha estado siempre regulado por la ley.

“La nueva Carta puso énfasis en el principio de legalidad de los impuestos y le dió contenido. En el artículo 150-12 manifiesta que es función de la ley “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales...”. Y autoriza a las ordenanzas y acuerdos para decretar los locales (arts 300-4, 313-4 y 338). Y ordenó que las normas con capacidad de crear tributos debían definir los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas, si bien estas últimas se pueden determinar, según reglas legales, por “las autoridades”, previa autorización legal...”

Posteriormente, afirma que las áreas metropolitanas, por no ser entidades territoriales, no tienen potestad tributaria; la nueva Constitución subordinó la competencia en materia tributaria de ordenanzas y acuerdos a la ley.

De acuerdo al Dr. Leyva, la nueva Constitución no dice qué elementos debe contener la ley que autorice la imposición local, lo que hace que la situación sea muy similar a la que rigió hasta 1991, cuando los criterios sobre este punto fueron laxos.

Dice más adelante:

“Se conservaron las prohibiciones a la ley de conceder exenciones o tratamientos preferenciales en los tributos locales, y la de gravar lo ya gravado por los entes locales (arts. 294 y 362), y la de apropiarse de los tributos locales -salvo en caso de guerra exterior- y se les confirieron las garantías de la propiedad privada que les atribuía la Carta vieja.”

A lo que agrega, refiriéndose al contenido de la ley que autoriza el tributo local:

“...La práctica legal, aprobada por la jurisprudencia, ha sido la de que, especialmente en lo relacionado a bases y tarifas, se deja amplio margen a las autoridades locales, pues la ley fija el sujeto activo -la entidad territorial- ; el pasivo -quien se encuentre en la situación de hecho que causa el tributo, que también se define (tener un predio, ejercer el comercio,

beneficiarse de una obra pública, etc)-, pero la entidad local al utilizar la autorización, fija y precisa las bases, tarifas y los demás elementos que aún no se hayan definido. Es que el tributo no existe mientras el ente territorial no haya ejercido la potestad tributaria que le es intrínseca, pero que requiere autorización legal.”

El concepto entra de lleno a hacer algunas consideraciones sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, desde el punto de vista exclusivamente tributario.

En cuanto al artículo tercero de la ley demandada, considera el Doctor Leyva que puede haber un conflicto si la obra es regional, por cuanto, al definir el área de influencia, el Gobierno nacional puede interferir en las competencias que la Constitución le otorga a las corporaciones locales. En todo caso, dice el experto, este artículo debe estudiarse en armonía con los artículos 234 y ss. del Decreto 1333 de 1986, relativos al cobro del impuesto de valorización.

El artículo cuarto en nada compromete ni a nada obliga a las entidades territoriales que desarrollen sistemas de servicio público urbano de transporte de pasajeros.

“Cada entidad sabrá si pignora o no sus rentas, por cuanto tiempo y en que cuantía... y cada departamento o municipio lo puede hacer porque sus rentas se asimilan a la propiedad de los particulares... los cuales pueden empeñar todos sus bienes y rentas. Igualmente, lo pueden hacer porque para ello gozan de autonomía administrativa. La ley a nada los obliga, ni interfiere en su autonomía.”

El doctor Leyva analiza las acusaciones hechas al artículo quinto como sigue:

El primer inciso, que enuncia lo que pasa cuando las rentas propias de los municipios no alcanzan a servir de garantía al aval de la nación, deja en manos de cada distrito la decisión.

La autorización para aumentar los impuestos propios de los municipios en caso de insuficiencia de la prenda, no es una sobretasa. Se está autorizando para aumentar la tarifa o base de los impuestos a la entidad que los percibe. “Si la Constitución prohibiera esa autorización los impuestos locales jamás se podrían aumentar,” dice el concepto.

El contrato de garantía con “contragarantía,” (como es este caso) no tiene efectos

presupuestales mientras el contrato principal se cumpla, pues no presupone ingreso ni desembolso alguno.

En cuanto a las acusaciones contra los artículos 7o. y 9o., el Dr. Leyva puntualiza que su contenido implica que las entidades correspondientes reciben la autorización legal, de la cual pueden hacer uso si lo desean para aumentar unos impuestos y unas contribuciones; y en uso de su autonomía pueden solicitar la garantía de la Nación a la cual se autoriza a concederla en determinadas condiciones.

Con respecto a la acusación según la cual la ley viola los principios de equidad e igualdad, el concepto afirma que dicha violación no se puede establecer con las simples autorizaciones; habría que esperar a que se desarrollen las normas concretas que fijen los tributos.

El concepto remata así:

“la Ley acusada no está disponiendo en ningún caso y a ningún título, de las rentas y bienes de las entidades territoriales, por lo cual no está expropiándolas ni confiscándolas. Se repite que está autorizando a las entidades que deseen la garantía de la Nación para que pignoren esas rentas; y a la Nación para adquirir compromisos que representan deuda pública.”

2. Concepto del ex-constituyente y abogado Gustavo Zafra Roldán. (Fls. 177-178)

En su opinión:

“El concepto de autonomía de las entidades territoriales que se consagra desde el artículo 1o. de la Constitución... tiene las siguientes características:

a. Debe entenderse autonomía al interior de un Estado unitario; ello implica que no se trata de un Estado federal.

b. La autonomía de las entidades territoriales es diferente a la mera descentralización porque de lo contrario carecería de sentido que se hubiera declarado al mismo tiempo, “la descentralización” y además la “autonomía.”

Considera igualmente que la autonomía supera a la mera descentralización, pero no se equipara al federalismo y va ligada al Estado Social de Derecho.

A propósito de la experiencia en materia de la ejecución del gasto social por las entidades territoriales, el Dr. Zafra observa que las leyes relativas a autonomía, que sean más restrictivas que las existentes antes de la Constitución de 1991, podrían ser inconstitucionales, porque sería absurdo que la autonomía se interpretara en retroceso de la descentralización ya lograda.

Señala finalmente que:

“...es claro que en los casos en los cuales la Nación vaya a ser garante de obligaciones de las entidades territoriales, fije la Nación las condiciones en las cuales se otorguen garantías.”

### 3. Concepto del abogado Jesús Vallejo Mejía

(Fls. 173 a 176)

Con el propósito de allegar elementos de juicio que contribuyeran a construir una visión global de los diversos intereses concernidos en la aplicación de la ley controvertida, el Magistrado Ponente insistió en tener una opinión del doctor Jesús Vallejo Mejía no obstante que este, espontáneamente manifestara su eventual impedimento derivado de su condición de asesor de la EMTVA.

Los aspectos pertinentes bien pueden resumirse así:

-El artículo 150-23 atribuye al Congreso la potestad de expedir las leyes llamadas a regir los servicios públicos. Por ello, la ley puede establecer el área de influencia del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros. También puede, por lo tanto, asignarle mediante ley competencia administrativa al Gobierno para que haga esa fijación. Aunque se trate de un servicio que corresponde a las entidades territoriales y no a la Nación, lo puede hacer porque la autonomía de estas está circunscrita a lo que digan la Constitución y la ley (art. 287) y porque deben aplicarse los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para la distribución de competencias conforme al artículo 288 de la misma.

-El establecimiento por parte de la Nación de un límite para la contratación y garantía de créditos externos destinados a financiar sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, en nada afecta la autonomía de las entidades territoriales, sino la de la Nación.

Una norma de esa índole desarrolla la disposición constitucional de asignarle al Congreso la atribución de conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos. Además, la capacidad de pago de la Nación y de las entidades territoriales debe estar regulada por la ley.

-De acuerdo a los artículos 300-4, 331-4, 302 y 320, la Ley puede establecer regímenes tributarios diferenciales para las entidades territoriales.

-La prohibición de darles destinación específica a las rentas rige para la Nación, pero no para las entidades territoriales. Ello porque la prohibición tiene por objeto proteger el régimen de transferencias de la Nación a las entidades territoriales; como quiera que estas últimas no hacen transferencias, la prohibición no se les aplica. La ley puede, entonces, asignarles destinación específica.

-Con respecto al inciso primero del artículo 8o. de la ley demandada, el Dr. Vallejo Mejía plantea una duda que tiene que ver con:

“... la intervención administrativa que por medio de esta disposición está verificando el Congreso, dado que tal vez no sea tarea suya la de establecer en concreto el valor mínimo a distribuir por valorización por parte de entidades territoriales. Pero si ello se toma como un supuesto de las garantías que se autoriza a dar a la Nación y no como una obligación a cargo de las entidades territoriales, puede ser aceptado.”

Continúa afirmando que no cree que haya inconstitucionalidad en asignarle competencia a una entidad departamental para recaudar un gravamen de valorización en un municipio situado dentro de su respectiva jurisdicción, salvo que se concluya que el Congreso no puede legislar sobre materias específicas a realizar por las entidades territoriales.

Termina su concepto con la consideración según la cual el artículo 9o. :

“...no merece reparo alguno en la medida que se lo tome ... como que establece requisitos para que la Nación garantice la financiación del transporte masivo del Valle de Aburrá, pues no es obligación constitucional suya entregar esa garantía.”

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

## A. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corte es competente para decidir la presente demanda. como quiera que las disposiciones que en ella se acusan hacen parte de una Ley de la República.

## B. DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA EN EL AMBITO DE

### LA REPUBLICA UNITARIA

#### 1. PROBLEMAS CONCEPTUALES.

Por voluntad expresa del Constituyente de 1991, la descentralización y la autonomía constituyen hoy elementos fundamentales de nuestra República unitaria. Con todo, la determinación de la naturaleza y alcances concretos de ambos elementos es tarea que exige cuidadoso proceso previo de clarificación conceptual, ya que tanto en el derecho como en la ciencia política, los autores no los emplean siempre en sentidos unívocos. Esto dificulta en grado sumo su identificación, interpretación y, lo que es más importante, su correcta aplicación en el ámbito de las funciones y competencias estatales.

La dificultad se advierte no sólo en la doctrina sino en las nociones y conceptos elementales de “autonomía” y “descentralización”, que figuran en algunos diccionarios y enciclopedias especializadas, tanto nacionales como extranjeras.

En lo que respecta a la descentralización, la falta de sentido unívoco se manifiesta en la diferencia entre definiciones que se refieren a ella como “un sistema de administración”<sup>1</sup> ; como un fenómeno que consiste en el “aumento de funciones a las divisiones administrativas”<sup>2</sup> ; o como “la acción de transferir parte de la autoridad”<sup>3</sup> .

En cuanto a la autonomía, las definiciones no son menos heterogéneas. Unas se refieren a ella en términos de “facultad que dentro de un Estado soberano se otorga a las unidades administrativas inferiores, para regirse por si mismas en mayor o menor grado”<sup>4</sup> ; Otras, en cambio, se refieren a la autonomía como una “descentralización política (...)como facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por

autoridades elegidas de su seno”<sup>5</sup> ; mientras que otras hablan de autonomía como “la libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración” <sup>6</sup> .

Las dudas e inquietudes en materia de descentralización y autonomía se hicieron sentir también en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

En efecto, en la ponencia para primer debate sobre Ordenamiento Territorial, el constituyente Gustavo Zafra Roldán identificó claramente cinco ideas dominantes entre las cuales está presente en lugar destacado la “descentralización”, como se desprende del siguiente texto:

“ ...

### 3.3 ¿HAY UN MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

“La multiplicación de entidades territoriales ha generado un esquema de ordenamiento territorial que no muestra claramente una visión integral, dado que la sustentación fue realizada separadamente para cada una de las entidades que la conforman. Así, el resultado aparece como la suma aritmética de las partes y no como una política integral para el desarrollo territorial colombiano.

“Sin embargo, del articulado aprobado se desprende que hubo cinco ideas dominantes:

- La autonomía de las entidades territoriales
- La profundización de la descentralización
- El fortalecimiento económico de los entes territoriales
- La consagración del municipio como eje fundamental del Estado
- La democracia participativa

“Estas 5 ideas rectoras constituyen la filosofía del nuevo ordenamiento territorial colombiano que se propone sin que me comprometa en la afirmación sobre integralidad y coherencia del modelo finalmente propuesto por la mayoría de la comisión.<sup>7</sup>

...”

En la ponencia para segundo debate, el constituyente Jaime Castro profundiza el tratamiento de los contenidos materiales de los conceptos “descentralización” y “autonomía” como sigue:

“...la Asamblea, como era su propósito, decidió profundizar y desarrollar el proceso de descentralización que el país inició con la elección popular de alcaldes. Con tal fin, institucionalizó el concepto de autonomía en la propia Constitución. Esas han sido las dos grandes decisiones adoptadas hasta el momento por la Asamblea en la materia:

“1a Darle a la descentralización un claro contenido autonómico. La relación que luego se hará de los artículos aprobados así lo confirma.

“2a Definir en la propia Constitución ese régimen autonómico y sentar en ella las bases para sus futuros desarrollos legislativos...

“...”

” Son varios los artículos que por primera vez le dan categoría constitucional al concepto de autonomía aplicado a la organización territorial interna del Estado. El tema ha sido, durante años, fuente de interminable controversia entre los tratadistas del derecho constitucional, la teoría del estado y la ciencia política. Hoy no existe una definición universalmente aceptada de autonomía, sea ésta municipal, departamental o regional. En lo único que coinciden los especialistas, con toda razón, es en afirmar que las distintas soluciones o fórmulas dependen de las peculiaridades de la legislación de cada país, de su historia constitucional y política, de sus condiciones culturales y de sus prácticas administrativas. Bien particular es, por ejemplo, el contexto dentro del cual se desenvuelve el autonomismo español, signado por las diferencias nacionales y el separatismo sobre los cuales se ha construido tan especial (y única) forma de Estado.

“Por su parte, la doctrina administrativa francesa ha llegado al concepto de autonomía a fuerza de desarrollar y extraerle consecuencias significativas a la teoría de la descentralización administrativa, que con ella parece haber llegado al máximo de sus posibilidades especulativas. Según esta teoría de la descentralización administrativa -de

antiguo arraigada y sistematizada entre nosotros a partir de las reformas administrativa y constitucional de 1968- los entes descentralizados (por servicios y territorialmente) están dotados de personería jurídica y disponen de amplias competencias jurídicas, en la medida en que disfrutan de autonomía administrativa y de patrimonio propio. En resumen, toda descentralización plenamente aplicada engendra una autonomía relativa (si bien no absoluta) del ente descentralizado, que por lo mismo es también válido denominar autónomo. Conviene observar, además, que la autonomía resultante puede presentar diversos grados de intensidad, según las circunstancias particulares de cada caso.

“Debido, entonces, a la enorme posibilidad de variantes, la autonomía, como principio abstracto o teórico, sólo sirve de guía para el análisis de los distintos sistemas políticos, en sus formas de organización territorial del poder, aun cuando el Estado sea unitario, federal, regional o de cualquier otro tipo. Esta es cuestión que ya no se discute. El derecho administrativo francés ha reconocido por medio de destacados expositores (Scelle, Dabin, Durand) que la autonomía es una “noción gradual” porque es concebible toda una gama de situaciones intermedias entre la descentralización de los Estados unitarios y el más extremo federalismo. Resulta claro, por tanto, que la forma unitaria del Estado es compatible con el principio de autonomía, por ser ésta, básicamente, resultado normal de una amplia descentralización. De manera que al combinar estos dos principios (Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales) los constituyentes no han incurrido en contradicción o error. Por el contrario, han trazado un rumbo que enriquece el potencial de nuestro sistema constitucional, político y administrativo.

“Es importante dilucidar de una vez esta importante cuestión porque deliberadamente la reforma en curso hace reiterado énfasis en el principio de la autonomía de las entidades territoriales, situación que despeja cualquier duda sobre la verdadera intención del constituyente. El principio se consagra como precepto fundamental de la Constitución Política desde su primer artículo, y se ratifica luego cada vez que hay oportunidad de hacerlo, cuando son definidas las entidades territoriales en general, y, en particular, el departamento, la región e, inclusive, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

“La autonomía, grado máximo de la descentralización, también tiene que plantearse en los campos político, fiscal y administrativo de la vida de las entidades territoriales en donde se

aplique.”<sup>8</sup>

Por cuanto respecta a la jurisprudencia reciente de nuestros más altos tribunales acerca de la autonomía de las entidades territoriales en el ámbito del Estado unitario, queremos aquí, por razones de brevedad explicables, destacar tan sólo el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia del cual fue ponente el magistrado Hernando Gómez Otálora, con ocasión de una demanda que cuestionaba la constitucionalidad de la competencia que la Ley 9a de 1989 atribuía en materia de suelos a las oficinas departamentales de planeación:

“...si bien es cierto que la Constitución reconoce la existencia de departamentos y municipios como entidades territoriales, con cierta autonomía para el manejo de los asuntos seccionales y traza en su favor unas competencias determinadas radicadas en cabeza de sus órganos de gobierno, tal autonomía en el Estado Unitario que consagró el artículo 1o de la Constitución de 1886, que aún nos rige, es relativa y que, por ello, la misma Carta, respecto de ciertas materias, defiere a la ley la determinación por vía general de las competencias constitucionales asignadas al departamento o municipio, sin que ello signifique quebranto alguno a la autonomía reconocida constitucionalmente en favor de aquéllos, ni desconocimiento de sus competencias, pues en este caso, la actuación del legislador tiene nítido origen en la propia Constitución y, por lo mismo, puede la ley establecer limitaciones para encauzar el ejercicio y desarrollo de dicha autonomía, con el propósito de articular la actividad de los entes descentralizados y la del Estado Central.

“Tal es el caso en materia de planeación del desarrollo departamental y municipal, en el cual el constituyente fue explícito en someter las competencias constitucionales atribuidas a los órganos de gobierno del departamento y del municipio, a lo previsto por la ley a fin de asegurar la necesaria coordinación y armonización de la planeación regional y local con la nacional.”<sup>9</sup>

Por último, es de destacar en este breve recorrido enderezado a identificar los elementos que permitan establecer el alcance de la descentralización y la autonomía en nuestra República unitaria, que el tema estuvo también presente en el reciente “Acuerdo Político” celebrado por el Gobierno y en el cual se establecen las bases para la participación de las diversas fuerzas políticas que lo suscribieron:

“Convocados por el Presidente de la República, para evaluar la situación de la Nación y

establecer las bases bajo las cuales entran a participar en el Ejecutivo por invitación que, en el ejercicio de su fuero, él les formulara, los partidos, movimientos y agrupaciones políticas lo suscriben con el solidario compromiso en lo atinente a la orientación y manejo de asuntos de interés nacional en consonancia con las orientaciones y lineamientos consignados en el presente acuerdo.

...

El Gobierno y las fuerzas políticas en él representadas se comprometen a profundizar el proceso de descentralización con el propósito de garantizar el desarrollo armónico y equilibrado de todas las regiones del país, dentro del marco de autonomía que les otorga la Constitución.”<sup>10</sup>

Como se ve, los autores del acuerdo le dan a la autonomía un alcance genérico en cuyo ámbito opera como una de sus diversas formas, la denominada “descentralización profundizada.”

## 2. ALGUNAS CLARIFICACIONES.

Ahora bien, puesto que para decidir buena parte de los cargos que aparecen en la demanda objeto del presente fallo, es preciso establecer el alcance que tienen la descentralización y la autonomía dentro de la República unitaria que, por virtud de la voluntad expresa del Constituyente, continúa siendo Colombia en la Carta de 1991, nos proponemos hacer algunas someras consideraciones al respecto. Confiamos que ellas puedan contribuir de alguna manera al proceso ineludible de clarificación que esta Corte debe realizar como exigencia no meramente semántica y teórica sino, -lo que es más importante-, de la realidad política y administrativa cotidianas, en orden a definir la naturaleza y límites de algunas funciones y competencias del Estado.

En lo que se refiere a la “descentralización”, es preciso no perder de vista que Colombia es hoy un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada (C.N., art. 1o.). En desarrollo de estas características que hacen parte de la esencia misma del Estado, se dispone que los servicios de salud se organizarán de manera descentralizada (C.N., art. 49o.); que la función administrativa debe desarrollarse mediante la descentralización (C.N., art. 209); que las entidades del orden nacional descentralizadas por

servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de esta (C.N., art. 210). La descentralización aparece también en forma implícita en la autorización para crear divisiones del territorio distintas a la denominada general, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado (C.N., art. 285).

De otra parte, la Ley Orgánica del Presupuesto deberá regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución del presupuesto de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (C.N. art. 352). Así también, la Carta prohíbe descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas (C.N. art. 356). Tales entes podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (C.N. art. 368).

Por cuanto respecta a la “autonomía”, ella aparece inicialmente consagrada como característica esencial tanto de las entidades territoriales que conforman el Estado colombiano (C.N. art. 10.) como del organismo de derecho público a cuyo cargo estará la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión (C.N., arts. 76 y 77), de los órganos creados para el cumplimiento de algunas funciones estatales (C.N., art. 113), de las Corporaciones Autónomas Regionales (C.N., art. 150-7) y de la administración de justicia (C.N. art. 228).

Como manifestación de darse sus directivas y regirse por sus estatutos de acuerdo con la ley, la autonomía administrativa alcanza ciertamente su máximo esplendor ontológico y conceptual a nivel de la Carta del 91 en la autonomía universitaria (C.N. art. 69)

De otra parte, la autonomía, sin otra precisión, es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N., art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las Contralorías departamentales y municipales (C.N., art. 272), de las entidades territoriales (C.N., art. 287), de las Asambleas Departamentales (C.N., art. 300) y de la Corporación Regional del Río Grande de la Magdalena (C.N. art. 331).

Como se ve, pues, el Constituyente de 1991 fue generoso en la utilización de los conceptos de descentralización y autonomía, otorgándoles sentidos multívocos que corresponde al intérprete de las normas desentrañar y precisar en cada caso, como etapa previa y necesaria

de su aplicación. Por ello, esta Corte estima pertinente hacer algunas breves consideraciones al respecto con el ánimo de ocuparnos luego de las implicaciones que parte importante de la doctrina jurídica moderna reconoce a los conceptos de descentralización y autonomía en el ámbito de estados que, como Colombia, son, simultáneamente, Repúblicas unitarias.

En el ámbito institucional, como en el individual, los conceptos de autonomía y descentralización hacen referencia a un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro.

Se utilizan en derecho constitucional y en ciencia política como parámetros teóricos, como tipos ideales (Max Weber) a partir de los cuales se cataloga o se describe una realidad caracterizada por tendencias.

Como ha sido señalado por Hans Kelsen, no existe un Estado organizado de manera totalmente descentralizada, como tampoco existe un Estado totalmente centralizado.

“Los estados históricos, esto es, los órdenes jurídico-positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales.”<sup>11</sup>

Ahora bien, el grado de descentralización o autonomía se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia.

En consecuencia, de la misma manera como la libertad o la dependencia de un individuo debe ser evaluada como una capacidad relativa a partir de circunstancias específicas, las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía.

En un Estado unitario, como Colombia, coexisten formas de descentralización cualitativas y cuantitativas con la unidad de organización de la comunidad estatal. Tales formas se manifiestan a través de entes territoriales (departamentos, municipios) o de una racionalización de funciones administrativas (vgr. corporaciones autónomas regionales).

En el Estado federal típico, por el contrario, la descentralización es de tal grado que hace desaparecer la unidad de organización dando lugar en su interior al nacimiento de ordenamientos interdependientes, comoquiera que cada uno es la expresión de centros de autoridad dotados de potestad de autoorganización de origen constitucional.

La descentralización aparece, pues, como un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley, nos encontramos ante la autonomía. En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario.

Para una mejor inteligencia de los diversos aspectos que involucra este fallo, es conveniente pues tener en cuenta la naturaleza y esencia de la descentralización como libertad en la toma de decisiones, cuyo ejercicio concreto se traduce en diversos grados y esferas propias de actividad por parte del sujeto que la ejerce.

Es por eso que unas veces se manifiesta, prevalentemente, en la realización de funciones con abstracción del aspecto territorial, por cuanto lo que interesa fundamentalmente es la racionalización administrativa en la prestación de un servicio. Otras, por el contrario, el elemento territorial asume una posición dominante en el ejercicio de la descentralización. El grado de libertad del sujeto puede manifestarse en el ejercicio de funciones a través de los típicos actos administrativos, o puede adquirir también la forma de actividad normativa, la cual se ejerce dentro de la unidad de organización de la comunidad estatal, vale decir, sin dar lugar al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad.

Así se delimita y especifica la autonomía en el ámbito de una República unitaria, característica esta que el Constituyente ubicó significativamente en primer lugar entre los diversos elementos que integran hoy la forma de gobierno vigente en Colombia.

Es de destacar que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

En el ámbito del Estado federal típico, por el contrario, los denominados Estados Miembros son titulares de una potestad de autoorganización constitucional que les permite darse, dentro de límites determinados, su propio ordenamiento constitucional.

Así, pues, en el Estado unitario típico puede darse una descentralización entendida como un cierto grado de libertad para el manejo de algunas actividades a nivel predominantemente administrativo en tanto que en el Estado federal la descentralización alcanza un grado tal que no sólo trasciende los niveles administrativo y legislativo sino que llega también, como antes se dijo, al corazón mismo del nivel constitucional.

### 3. TENDENCIAS DE ORGANIZACION GEOPOLITICA DEL ESTADO COLOMBIANO.

De una interpretación sistemática de la carta de 1991 es clara, en primer lugar, una marcada tendencia hacia la acentuación y profundización de la descentralización y la autonomía concedidas a las entidades territoriales. Así mismo, se observa una tendencia insinuada hacia la construcción progresiva de un Estado regional.

Dada su relevancia para el estudio de los cargos formulados en la demanda, señalaremos seguidamente los principales aspectos en los cuales se manifiesta la primera de las tendencias mencionadas en relación con los municipios.

Varias normas dan cuenta de la tendencia en cuestión. En efecto:

1o. Se convierte al municipio en “la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (C.N. 311), con lo cual se debilita el acento marcadamente centralista de la Constitución de 1886, que lo concebía como ente secundario y

subordinado en importancia a las instancias central y departamental. En contraste, el ordenamiento constitucional actual lo concibe como la célula básica y primaria del Estado colombiano.

2o. De manera congruente con su importancia, se asigna al municipio por cláusula general de competencia la satisfacción de las necesidades locales, tales como:

“...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..” ( Art 311 C.N.)

La estrategia de fortalecimiento de la descentralización y la autonomía consagradas en favor del municipio, en la Carta de 1991 comprendió las variables determinantes de la vida municipal. Es así como en efecto, en el ámbito político se aprecia un visible fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria en el municipio de modo que se constituye en el espacio esencial del discurrir democrático.

Con la elección popular de alcaldes y la consulta popular en el plano municipal (Acto Legislativo No. 1o. de 1986), como también con la participación de representantes de la comunidad en las juntas administradoras locales y en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos (Ley 11 de 1986), se inició la apertura de espacios para el ejercicio de la democracia local. De esa manera, además de entidades encargadas de la prestación de servicios los municipios se convirtieron en lugares donde las comunidades determinan, deciden y resuelven los asuntos de su interés, en aras de su propio desarrollo.

Con miras a consolidar ese proceso de conformación de un marco democrático según lo postulan el Preámbulo y el artículo 1o. de la Carta, se toman las siguientes medidas:

a) Se amplía el período de ejercicio de los alcaldes a tres (3) años, con lo cual se pretende superar los problemas que la brevedad del anterior término planteaba para el diseño óptimo de los planes de inversión y para la continuidad que demanda su cabal ejecución.

b) En el artículo 319 se señalan como parámetros de imperativa inclusión en la Ley de Ordenamiento Territorial, la participación de las autoridades locales en los órganos de

administración de las áreas metropolitanas y la vinculación de los municipios respectivos mediante consulta popular.

Igualmente, la Carta de 1991 refuerza la capacidad administrativa y operativa de los gobiernos locales para que puedan dar una respuesta adecuada a las necesidades y aspiraciones de sus comunidades, al asignarles competencias tales como las que el artículo 313 confiere a los concejos a saber:

- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (numeral 1o.).
- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (numeral 2o.).

De otra parte se faculta a los concejos para dividir los municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales, “con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.” (Art. 318, inciso 1).

En cada una de las comunas o corregimientos, funcionarán juntas administradoras locales de elección popular. (Ibídem, inciso 2).

#### 4. EL REDUCTO MINIMO DE LA AUTONOMIA EN LA CONSTITUCION.

La Carta del 1991 en varias instancias emplea la noción de autonomía como sinónimo de poder de regulación normativa que se traduce en la capacidad de expedir normas jurídicas.

Así, respecto de la autonomía que se reconoce en favor de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dentro de los contornos y límites dados por la Constitución y la ley, que es el tema que interesa a los efectos de este fallo, corresponden a esta clase, competencias tales como las que en el artículo 300 se atribuyen a las asambleas departamentales para:

“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 y el desarrollo de sus zonas de frontera (numeral 2o.).

“Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental (numeral 5o.).

“Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal (numeral 8o.)

“Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley.” (numeral10).

Y las que el artículo 313 concede a los concejos municipales para:

“Dictar las normas orgánicas del presupuesto (numeral 5o.).

“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (numeral 7o.).

“Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9o.).”

De otra parte, es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias.

Por eso es preciso, a estas alturas, determinar en cuanto fuere posible los derechos propios que en virtud de la autonomía tienen las distintas entidades territoriales, vale decir, el reducto mínimo intocable que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991.

a.- En primer lugar, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias.

Este derecho se ejerce mediante el voto directo de los habitantes del respectivo territorio y de él se deriva la facultad de que gozan las autoridades electas para definir el ejercicio de la autonomía territorial y dentro de los límites del principio de unidad nacional, los destinos de

la respectiva entidad. Con este fin se han creado mecanismos de participación ciudadana, como los contemplados en los artículos 40 y 103 de la Constitución Nacional.

De lo anterior es claro que el Constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial.

Las autoridades de las entidades territoriales tienen entonces determinadas atribuciones políticas que en caso de conflicto con otros intereses deben ser tenidas en cuenta, so pena de vulnerar la garantía de la autonomía territorial.

b.- Las entidades territoriales, en virtud de la autonomía que les atribuye la Carta tienen derecho a ejercer las competencias que les corresponda.

En general son la Constitución y la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial las encargadas de definir tales competencias. Así, a falta de esta última, en principio los entes territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se refiere la Carta.

En materia municipal, además de las atribuciones políticas la Constitución señala, entre otras, las siguientes competencias: 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, y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (Art. 311 C. N.).

De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no, así como cuáles son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural. Si en la evaluación de conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés departamental o nacional, la tarea

será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto.

En este punto es importante resaltar que según el art. 367 los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen.

c.- Las entidades territoriales tienen además derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Según esta atribución, los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, sin que exista ninguna razón constitucional para que una ley grave a la población de un municipio o departamento para el cumplimiento de las funciones específicas de éste o aquel. Ahora bien, los departamentos y municipios se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional.

En desarrollo de esta atribución constitucional los concejos deben adoptar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (art. 313 No. 4), dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (No. 5).

d.- Otro derecho de las entidades territoriales es el de participar en las rentas nacionales.

Así, la propia Constitución establece el situado fiscal, acompañado de un importante principio según el cual “No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas”. (Art. 356 C. N.).

e.- Por último, es importante destacar que en virtud de las atribuciones anteriores, corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Así, según el art. 339 inc. 2 “Las entidades territoriales elaborarán y aprobarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso suficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley...”. Será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto.

Ahora bien, las competencias de los distintos entes territoriales, en un Estado unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal y como lo dispone el art. 288 arriba citado. En ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.

Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.

Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

Es claro que el principio de subsidiariedad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias.

Con respecto al principio de subsidiariedad, esta Corporación señaló en sentencia proferida el seis (6) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992) dentro del proceso D-003, que significa, entre otras cosas, que:

“el municipio hará lo que puede hacer por si mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia”.

Las anteriores precisiones habrán de permitirnos abordar con elementos de juicio apropiados los cargos que aparecen en la demanda objeto del presente fallo.

## 5. SERVICIOS PUBLICOS: RELACIONES ENTRE EL PODER CENTRAL Y LAS INSTANCIAS DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL .

Con miras a dilucidar los cargos de la demanda, se impone también hacer unas someras reflexiones en torno a las competencias que, en lo atinente a los servicios públicos, distribuye la Constitución Política de 1991 entre el nivel central y las instancias departamental y municipal.

Tales competencias deben ser enmarcadas además en los principios rectores que la Constitución de 1991 consagra en materia de estructuración político-administrativa del Estado y de distribución territorial de poderes entre este y las entidades territoriales que lo integran.

Así, por un lado, en materia de servicios públicos, la Constitución Política, defiere en el órgano legislativo del poder central una competencia de regulación normativa por la vía general.

En efecto, sus disposiciones preceptúan:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones.

...

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley... En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.” (Enfasis fuera de texto).

Por otro lado, los artículos 298, 300-1, 311 y 313-1 de la Constitución confieren en esta materia un poder regulador a las corporaciones públicas de elección popular de los ámbitos departamental y municipal.

En efecto, tales disposiciones señalan que compete a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, y a los concejos municipales, “reglamentar... la eficiente prestación de los servicios” que la ley adscriba a la correspondiente entidad territorial.

Ahora bien, no debe perderse de vista que por disposición de la propia Constitución la función que la Carta confiere en los artículos 300-1 y 298 a las asambleas departamentales y en los artículos 311 y 313-1 a los concejos municipales para “reglamentar... la prestación de los servicios” que la ley confie a la respectiva entidad territorial debe entenderse circunscrita a lo que ella misma determine. En efecto, sobre este aspecto deben recordarse los siguientes parámetros que la Carta consagra:

a) La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca dentro de los contornos que a ella fijan la Constitución y la ley. (artículo 287).

b) Conforme lo dispone el artículo 288 ibídem, corresponde a la ley establecer los términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución.

Una interpretación teleológica y sistemática de los anteriores principios constitucionales conduce a esta Corte a afirmar que en el campo de los servicios públicos el Constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así:

a) A la ley le compete establecer por vía general el régimen jurídico de los servicios públicos, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus pautas y parámetros generales y que regule los demás aspectos estructurales de los mismos (Arts. 150-23 y 365 C.N.)

b) Es propio de los departamentos y municipios desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles ejercer la potestad reglamentaria para dar concreción y especificidad a la normación legal de modo que con sujeción a sus parámetros, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales.

Tal competencia concurrente constituye nítida expresión de la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado. En efecto, de una parte la ley a través de su capacidad reguladora realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin que al hacerlo, desde luego, le sea dable cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local, vale decir, la autonomía para la gestión de sus propios intereses. Por la otra, las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, con lo cual expresan la diversidad, que de otro lado, se busca satisfacer con esta estructura institucional.

Por cuanto se refiere concretamente al servicio público de transporte, es de observar que la única disposición que consagra la Carta del 91 es el numeral 2o. del artículo 300, conforme al cual a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas corresponde:

“2o. Expedir las disposiciones relacionadas con el transporte”

Esto no significa ni que el tema haya sido ajeno a las preocupaciones de la Asamblea Constituyente, ni que las Asambleas Departamentales sean las únicas autoridades a las que la Carta confirió competencia de regulación normativa en la materia.

Así las cosas, 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. Es el caso por ejemplo, de la seguridad social (art. 48), de la salud y del saneamiento ambiental (art. 49), de la educación (art. 67) y del servicio notarial y registral que están a cargo del Estado, según lo disponen las normas constitucionales.

Con todo, es posible precisar el nivel territorial al cual corresponde la regulación y prestación del transporte. Recuérdese que, según se analizó ya, la propia Constitución Política en el artículo 288 señala que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad servirán de parámetros-guía para distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Así, pues, las disposiciones de la Carta que consagran las bases constitutivas de la estructura

político-administrativa del Estado y de distribución territorial de poderes y las que, en particular, señalan los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales en materia de servicios públicos son integralmente aplicables al transporte que es por excelencia un servicio de tal naturaleza.

#### E- LOS CONCRETOS CARGOS DE LA DEMANDA

Procederá seguidamente la Corporación a analizar a la luz de estas precisiones los concretos cargos de la demanda. Para ello agrupará las disposiciones cuestionadas, de acuerdo con la temática predominante en las acusaciones que contra ellas se formulan, así:

1. La alegada violación a la autonomía decisoria de los municipios en virtud de lo dispuesto en los artículos 4o.(parcial), 7o.; 8o. y 9o. de la ley 86 de 1989.

Las citadas disposiciones restringen la autonomía de la Nación, no así la de las entidades territoriales. En efecto, su tenor literal es claro al indicar que las condiciones a que se supedita el otorgamiento de garantías o la contratación de crédito externo gravan a aquella y no a éstas.

Así las cosas, no le asiste razón a los actores cuando para sustentar su inconstitucionalidad afirman que en los artículos señalados de la ley 86 de 1989 el legislador ha dispuesto a su arbitrio de las rentas, recursos y tributos de departamentos y municipios “obligándoles a pignorarlos, gravarlos o desmembrarlos a su antojo”. No hay razón lógica para ver en su regulación conminación que coarte la facultad decisoria de las entidades territoriales.

Antes que contrariar precepto constitucional alguno, la Corte las encuentra plenamente avenidas al estatuto supremo, pues la regulación legal que se acusa encuentra pleno fundamento en el artículo 364 de la Carta, norma que señala que es del resorte de la ley regular lo concerniente al endeudamiento de la Nación.

Por otra parte, hace ver la Corporación que el señalamiento de las condiciones y requisitos para el otorgamiento de garantías por parte de la Nación se inscribe, desde otro ángulo complementario, en la preceptiva de que trata el aludido artículo pues dicha regulación apunta a hacer efectivo el mandato constitucional que ordena al legislador velar porque el endeudamiento de la Nación no exceda su capacidad de pago. Coincide en este aspecto la

Corporación con el señor Procurador quien con razón observó que esta normativa es de la incumbencia de la instancia central, en cuanto a esta compete preservar el equilibrio macroeconómico y tutelar el interés general.

2. La presunta transgresión a la autonomía fiscal e impositiva de los municipios en virtud de los artículos 5o. (parcial), 8o. y 12o. de la ley 86 de 1989.

Los razonamientos que anteceden son también aplicables a lo dispuesto en los artículos 5o., 8o. y 12. Ellos se ocupan, en su orden, de facultar a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá -hoy Distrito Capital- para aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes de su competencia en aquellos casos en los que el monto de sus rentas propias resultare insuficiente para garantizar la pignoración prevista en el ya analizado artículo 4o.; de fijar destinación específica al recaudo proveniente de tales incrementos (a saber, la financiación de las erogaciones que demande la atención de los gastos ocasionados por su construcción y el servicio de la deuda); de establecer el momento a partir del cual se cobrarán dichos incrementos; de estipular en el caso del Valle de Aburrá la cuantía mínima de la contribución por valorización; de excluir en el estimativo de la contribución por valorización a los estratos socio económicos 1, 2 y 3; así como de señalar las entidades a las que se encarga su recaudación. Finalmente de radicar en cabeza de la Contraloría la obligación de abrir por cada proyecto, una cuenta de manejo para efectos de la administración de las sumas recaudadas por esos conceptos.

En el caso del artículo 8 es necesario aclarar que cuanto esta norma dispone en materia de estratos 1, 2 y 3 no constituye una exención, por cuanto no dispensa, releva o libera de la obligación de contribuir a dichos estratos, sino que simplemente dispone que en la valorización o determinación del monto de la contragarantía no habrán de incluirse o estimarse las contribuciones o cargas que a ellos se impongan.

Al proceder así, el legislador simplemente aplica a un caso concreto el principio de solidaridad que debe presidir la determinación de las tarifas de los servicios públicos (artículos 2, 365 y 368 Constitución Nacional) dentro de la obligación que pesa sobre el Estado, en el sentido de hacer que la igualdad sea real y efectiva frente a personas de escasos recursos.

Como quiera que el artículo tiene este alcance concreto y no pretende en modo alguno

afectar la autonomía patrimonial de los entes territoriales consagrada en los artículos 262 y 294 de la Carta vigente, entre otros, en la parte resolutive de la providencia se dispone que la norma es constitucional, en la medida en que no establece una exención que desconozca tal autonomía.

Salvo el párrafo 1o. del artículo 8o., en lo atinente al recaudo de la contribución de valorización, que en el municipio de Envigado se delega en la Oficina Departamental de Antioquia, considera esta Corte que los referidos preceptos se ajustan a la Carta, pues lo normado en ellos constituye desarrollo de la competencia de tributación municipal que, en los artículos 300-4, 313-4 y 338, la Carta concede a la ley (artículos 300-4, 313-4 y 338).

A propósito de este aspecto, la Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la “soberanía fiscal” de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa.

La propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley.

En efecto, pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 331-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen.

Así las cosas, es necesario concluir que al expedir las mencionadas normas el legislativo no ha usurpado competencias reservadas a los poderes regionales sino que ha dado cabal desarrollo a las que la Constitución en esta materia le confiere. Por lo expuesto, el cargo de violación a la autonomía impositiva y fiscal de las entidades territoriales que respecto de las disposiciones sub-examine se formula no está llamado a prosperar. Así se decidirá.

### 3. La presunta vulneración del Artículo 3o.

La definición que hace este artículo de la cobertura del área de influencia de un sistema de servicio público de transporte urbano masivo de pasajeros, en si misma, no vulnera la Constitución política de 1991. Esto es así, porque ello implica simplemente una constatación fáctica de la zona que va a estar afectada directa o indirectamente por la prestación de un determinado servicio público. Por tanto, interpretada de forma independiente no puede decirse que imponga deber u obligación alguna o que otorgue o reconozca un derecho, es decir, no puede predicarse efecto jurídico alguno y por lo tanto mal podría violar la Carta vigente.

Ahora bien, si el establecimiento de un área de influencia, definida por el Gobierno nacional, con base en estudios técnicos elaborados por la empresa pública encargada de ejecutar el proyecto, es utilizada como referente para la aplicación de normas distintas, que tienen claros efectos jurídicos, el juicio de constitucionalidad debe recaer no sólo sobre la norma que crea el área de influencia, interpretada de manera exegética y de forma independiente, sino sobre esta norma interpretada de forma sistemática a la luz del conjunto normativo al que pertenece.

Así las cosas, el artículo tercero de la ley 86 de 1989 será inconstitucional sólo si la determinación técnica que se haga de la zona de influencia se ve acompañada de una aplicación tal que se vulnere la autonomía de las entidades territoriales que la conforman, en los términos de la Constitución Política de 1991.

En principio y hasta tanto no se expida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la que habla el art. 288 de la Constitución, el núcleo o reducto mínimo de la autonomía está constituido por los derechos y competencias que la propia Carta atribuye de manera general a las distintas entidades territoriales y de manera especial a cada una de ellas a través de todo el texto normativo.

Cuando hay un conflicto entre intereses propios de diversas entidades territoriales, como el que puede surgir al definir una zona de influencia que impone cargas, deberes y obligaciones, los principios que deben tenerse en cuenta para dirimirlo no pueden ser simplemente los propios de un Estado central, sin considerar el espacio inviolable de autonomía que la Carta le concede a los entes territoriales.

Por tanto, la definición de un área de influencia que vincule a las entidades territoriales de manera unilateral e inconsulta, por el mero hecho de estar conectadas por medio de cualquier servicio de transporte colectivo urbano o metropolitano y por la red vial urbana a los municipios servidos directamente, será inconstitucional siempre que vulnere los intereses propios de las entidades que la componen, los cuales se deducen de las normas constitucionales vigentes. Su definición concreta es tarea que solo puede ser realizada en cada caso a partir de premisas fácticas determinadas.

Para la solución de eventuales conflictos de intereses entre distintos ordenes territoriales, bien pueden aplicarse las cuatro reglas señaladas en la sentencia proferida el 6 de agosto de 1992 dentro del proceso D-003, a saber: jerarquía, no viciamiento de competencia, primacía sin exclusividad del principio unitario en materia macroeconómica, y la exclusividad de las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales en función del interés económico y territorial subyacente.

Por tanto, esta Corte advierte que mal puede una ley del Congreso o un decreto del Gobierno incluir un municipio en un área de influencia de un sistema masivo de transporte de pasajeros, e imponerle en consecuencia determinadas cargas u obligaciones, sin la participación popular o al menos institucional de la localidad, cuando de una evaluación objetiva sea claro que la obra no es de interés del respectivo municipio y que en cualquier caso su negación a participar en la misma no lesiona el interés nacional.

Puesto que la Constitución ubica a la comunidad por encima de los acontecimientos, el área de influencia de un sistema de transporte masivo de pasajeros, que como se ha dicho, tenga claros efectos jurídicos sobre el espacio de autonomía de un ente territorial, no puede ser determinada, repetimos, sin la participación de sus destinatarios, expresada, por ejemplo, a través de una consulta popular de orden local.

Solo a las entidades territoriales, en ejercicio de las competencias de gestión de sus propios intereses, les corresponde evaluar el beneficio o la utilidad de su participación en un sistema de esa índole y tomar, en desarrollo de su autonomía patrimonial, la decisión de comprometer sus recursos presupuestales a la financiación de las erogaciones que demande su realización. El nivel central no puede tomar decisiones que comprometan la capacidad de los entes territoriales de decidir y gestionar lo que más convenga a sus intereses, so pena de

desconocer la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los entes territoriales de los niveles regional y local.

En conclusión, el artículo 3o. estudiado es inconstitucional solo si su aplicación concreta vulnera en forma directa o indirecta la autonomía reconocida a los entes territoriales, en los artículos 1, 287, 288 y demás normas concordantes de la Carta vigente.

4. La expresión “departamental de Antioquia” del parágrafo 1º del artículo 8º:

A la luz de los principios que inspiran el nuevo ordenamiento territorial en Colombia, consagrados en los artículos 1º y 287 de la Constitución, resulta violatorio de la Carta el hecho de que una ley de la República establezca que una oficina departamental -en este caso de valorización- sea la encargada de tramitar un asunto en un municipio que tiene una oficina semejante para realizar la misma gestión.

Aquí es claro que la ley desconoce la autonomía (art. 1º y 287), la subsidiariedad de los niveles superiores de gobierno (art. 288), el carácter del municipio de entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 311) y el principio de eficacia de la gestión pública (art. 209).

Así mismo se observa que en la propuesta presentada a la Asamblea Nacional Constituyente por la Federación Colombiana de Municipios se encuentra la idea de construir el Estado “de abajo hacia arriba”, partiendo de la comunidad y culminando en la Nación.

Todo el tiempo estuvo en las mentes de los constituyentes el concepto de la democracia participativa (art. 1º, 3º y 103), en la cual se inscribe la necesidad de consultar en el municipio y con el municipio las decisiones de interés general.

Así quedó plasmado, por ejemplo, para efectos de la creación de áreas metropolitanas (319), de provincias (321), de incorporación a Bogotá (326), de participación ciudadana (103), etc.

Ello además se enmarca perfectamente en la filosofía del Estado social de derecho, participativo y con soberanía popular (vid supra).

Luego, viola la Carta la suplantación del municipio por una agencia departamental de igual

naturaleza y función . Por ello, esta frase será declarada inexecutable.

## VII. DECISION.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

En relación con la ley 86 de 1989, “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”,

RESUELVE:

1o. ES INEXECUIBLE la expresión “departamental de Antioquia” contenida en el párrafo 1o. del artículo 8o.

2o. Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia es EXECUIBLE en su integridad el artículo 3o. en la medida en que su aplicación concreta no vulnere la autonomía y descentralización atribuidas a los entes territoriales en la Carta vigente.

3.- Del artículo 4o., son EXECUIBLES la expresión “solamente” y la frase final que dice:

“cuando estas hayan pignorado a su favor rentas en cuantía suficiente que cubran el pago de por lo menos el 80% del servicio de la deuda total del proyecto.”

4o. Del artículo 5o., son EXECUIBLES la expresión “propias” y los siguientes apartes:

“...para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior

a) Aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia;

“...se cobrarán a partir del 1o. de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el

contrato para su desarrollo.”

5o. Es EXEQUIBLE el artículo 7o., que dice:

“En el caso del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá, como condición para el otorgamiento de la garantía de la Nación, se deberán pignorar rentas en cuantía suficientes que, sumadas a los recursos generados por la sobretasa a la gasolina de que trata el artículo anterior, cubran en valor presente la totalidad del costo inicial del proyecto, equivalente a US \$ 650 millones de 1984.”

6o. ES EXEQUIBLE el artículo 8o. en la parte que dice:

“La contribución por valorización que se cobre en las jurisdicciones municipales en Medellín, Itaguí, Bello, Envigado, Sabaneta, la Estrella y Copacabana, para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá y prioritariamente el servicio de la deuda, no podrá ser inferior al equivalente en pesos de 164 millones de dólares constantes de 1992, estimativo que excluye los estratos socioeconómicos Nos. 1, 2 y 3.

6.1. ES EXEQUIBLE el Parágrafo 1o. del artículo 8o. en la parte que dice:

“El Instituto Metropolitano de Valorización, Inval, recaudará la contribución por valorización en los municipios de Medellín, Itaguí, Bello, Sabaneta, La Estrella y Copacabana. Por su parte, la Oficina de Valorización ... hará lo propio en el Municipio de Envigado.”

7o. Es EXEQUIBLE el artículo 9o., en la parte que dice:

“En el caso del sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá se deberán pignorar las siguientes rentas:

a) La contribución por valorización de que trata el artículo 8o. de la presente Ley;

b) Rentas departamentales y municipales en cuantías suficientes que cubran la diferencia entre el costo inicial del proyecto, a que hace referencia el artículo 7o. de esta Ley, y lo recaudado por el concepto de la sobretasa a la gasolina y los recursos previstos en el literal a) del presente artículo.”

8o. Es EXEQUIBLE el artículo 12 en los apartes que dicen: “5o. ... y 9o.”

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Diccionario Jurídico Editorial TEMIS, 1986.

2 Diccionario de Derecho político y constitucional. Diego Renato Salazar. Librería el Profesional, 1987

3 Diccionario de derecho Usual. G. Cabanellas, 1968.

- 4 Diccionario de Política y Derecho Público. Eduardo Rozo Acuña, pg 17, 1986.
- 5 Enciclopedia Jurídica Omeba, pg 961.
- 6 Diccionario de Derecho Usual. Cabanellas.
- 7 Cfr. Gaceta Constitucional número 80, Jueves 23 de Mayo de 1991, pg. 4
- 8 Cfr. Gaceta Constitucional número 120. Miércoles 21 de Agosto de 1991, pg 26.
- 9 Cfr. Gaceta Judicial. Tomo CXCVII. Número 2436. Bogotá, 1989. Pg 262
- 10 EL TIEMPO, 4 de Julio de 1992, página 8A.
- 11 Hans KELSEN, "Teoría general del Estado," Editora Nacional, México, p. 245.