

C-539-95

Sentencia No. C-539/95

SERVICIOS PUBLICOS-Reserva legal

Lo atinente a la afirmación de la competencia del legislador para señalar el marco general o las bases fundamentales, que deben orientar la organización, funcionamiento y prestación de los servicios públicos, se percibe de la normatividad contenida en el capítulo 5 del título XII de la Constitución, referente a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, la cual prescribe una reserva legal en todo lo atinente al señalamiento de las reglas generales atinentes a la organización, funcionamiento, administración, control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS-Regulación

Es competencia exclusiva del legislador la creación de la normatividad contentiva de las reglas generales que han de regular lo concerniente a los servicios de los sistemas de transporte masivo de pasajeros. Sin embargo, por la circunstancia de que el legislador señale las directrices de la política sobre dichos sistemas y la manera de financiarlos, no se puede predicar el desconocimiento de las facultades de que gozan las instancias regionales y locales para la gestión autonómica de sus propios intereses, dentro del ámbito de la competencia que les es propia en materia de servicios públicos, pues se trata de niveles de competencia que tienen campos propios y específicos de operación que no se interfieren, sino que se complementan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

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. ”

TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS-La Nación no está obligada a financiarlo/LEY DE METROS

En la ley 86 de 1989, no se consagró la obligación de la Nación de financiar los sistemas de transporte masivo de pasajeros, pues ésta sólo se compromete a contratar u otorgar garantía a los créditos externos obtenidos por entidades que desarrollen dichos sistemas, 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. No obstante, cuando las rentas propias de los municipios o del Distrito Especial de Bogotá no sean suficientes para garantizar dicha pignoración, es posible acudir a mecanismos excepcionales de financiación, como son: aumento de las bases gravables o de las tarifas de los gravámenes que son de su competencia y el cobro de una sobretasa al consumo de la gasolina.

DERECHOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A PARTICIPAR EN RENTAS NACIONALES

No sufre mengua el derecho que tiene las entidades territoriales, según el artículo 287-4, de participar en las rentas nacionales, conforme a las regulaciones legales, a través de los mecanismos previstos en la Constitución, como son: el situado fiscal (art. 356) y la participación en los ingresos corrientes de la Nación (art. 357) y en las regalías y compensaciones a que aluden los artículos 360 y 361. Nada tiene que ver la participación en las rentas nacionales, como derecho de las entidades territoriales, que obedecen a precisos criterios, políticas y finalidades ideados por el Constituyente y que debe desarrollar el legislador, con la prohibición de hacer transferencias o erogaciones adicionales del presupuesto nacional para la financiación de los sistemas de transporte masivo de pasajeros.

Ref.:

Demanda D-813.

Actor:

Alberto Toro Lopera.

Objeto:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1o y 13 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”.

Magistrado Ponente:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., el día veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Alberto Toro Lopera solicitó ante esta Corporación la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 5 (parcial), 7, 8, 9, 12, y 13 de la Ley 86 de 1989.

Mediante auto de febrero 20 de 1995 se admitió la demanda con respecto a los artículos 1 y 13 de la Ley 86 de 1989.

En la misma oportunidad se rechazó la demanda en relación con los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9, y 12 de la Ley 86 de 1989, por considerarse que no era procedente formular una nueva pretensión de inconstitucionalidad, toda vez que ya la Corte se había pronunciado sobre el particular en las sentencias, C-517/92, C-004/93 y C-170/93 y, por lo tanto, existía cosa juzgada.

Teniendo en cuenta que se han agotado los trámites procesales establecidos para esta clase de asuntos, procede la Corte a adoptar la correspondiente decisión de conformidad con la competencia asignada por el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. LAS NORMAS ACUSADAS QUE SE SOMETEN A CONTROL.

Se transcriben a continuación los artículos 1 y 13 de la ley 86 de 1989, advirtiendo que se demanda la inconstitucionalidad de la parte destacada en negrilla del primero de dichos artículos y la totalidad del segundo.

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”

Artículo 1: La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios:”

“1.- Desestimular la utilización superflua del automóvil particular.”

“2.- Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tráfico; y”

“3.- Promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.”

“Artículo 13: Con excepción de lo dispuesto en la presente Ley no se causarán transferencias o erogaciones adicionales del Presupuesto Nacional para la financiación de los sistemas de transporte masivos.”

III. LA DEMANDA.

1. Precisión sobre el alcance de la pretensión del demandante.

No obstante que en relación con el artículo 1 de la ley 86 de 1989, sólo se demanda la parte primera que antes se identificó, no sus diferentes numerales, estima la Corte que existe una unidad normativa inescindible en dicho artículo. Por lo tanto, interpretará la pretensión del actor en el sentido de que lo demandado es la totalidad de su contenido.

2. Argumentos de la demanda.

Considera el actor, que los textos acusados de la ley 86 de 1989, violan los artículos de 1o, 121, 287, 294, 313, 317 y 362 de la Constitución Política. Los argumentos para sustentar dicha inconstitucionalidad, se resumen de la siguiente manera:

En cuanto al artículo 1o de la ley 86 de 1989 se aduce por el demandante que de conformidad con los numerales 4o y 7o del artículo 313 de la Constitución Política, es competencia del Concejo Municipal votar de conformidad con la Constitución y la ley, no sólo lo atinente a los tributos y gastos locales, sino lo relativo a la reglamentación de los usos del suelo. Agrega que la ley 86 de 1989 es opuesta a esta delimitación y distribución constitucional de competencias, pues consagra en su artículo 1o que el objetivo de la ley es el de asegurar el uso racional del suelo urbano, “por lo que asume, si tener facultad para ello, la competencia del municipio en estas materias.” En tal virtud, concreta el cargo así:

“No es, pues, la ley, la que tiene la facultad y el poderío para imponer el régimen de tenencia, disposición y administración de los bienes y rentas de la entidad territorial, ya que en el evento de hacerlo, como efectivamente lo hace la ley 86, se infringe, quebranta y se opone a todos los principios que estructuran la autonomía territorial dispuesta en la Constitución, especialmente el artículo 362 que le atribuye y reconoce a sus rentas tributarias o no tributarias un tratamiento jurídico igual al de la renta y propiedad privada de los particulares”.

Por otra parte, considera el actor que el artículo 13 de la ley 86 de 1989 quebranta el artículo 287 de la Constitución Política, pues éste “señala por vía general, el derecho constitucional que tiene todas las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales, sin que sea necesario para disfrutar de éste derecho, el que se realice o no una obra, o que la Nación sea garante o no, pues tampoco se ha previsto en la Carta limitante alguno, en cuanto obras, servicios o montos cuantitativos, o destino de la participación, salvo los contemplados en el situado fiscal. Infringe notoria y claramente la antes transcrita normatividad constitucional, el artículo 13 de la atacada ley 86, cuando excluye definitivamente el derecho de las entidades territoriales a participar en las rentas nacionales cuando vaya a emprenderse la construcción de sistemas de transportes masivos”.

“El principio general es el que todas las entidades territoriales tienen el derecho a participar en las rentas nacionales, ya sea para salud, educación o construcción de obras públicas, o Sistemas de Transporte Masivo, y para ser financiadas o garantizadas, en un ciento por ciento, si es el caso, por la Nación. No exige muchas disposiciones la afirmación de que las características propias de estos sistemas de transporte demandan ingentes inversiones que en la casi totalidad de los casos de las entidades no se hayan en condiciones económicas para asumirlos y que sólo con la participación de la Nación, y en virtud de los principios de CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIDAD establecidos por la Constitución para las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, (288 C.N.) bien puede concurrir a coadyuvar, total o parcialmente, la construcción de estos sistemas en las ciudades que, por el aumento poblacional, así lo requieran como solución a la complejidad del transporte generada por el crecimiento urbanístico”.

“Se trata de un derecho de participación en las rentas nacionales que no puede ser cercenado o limitado por la Ley, pues ello equivale a violar la Constitución, la que fija y

acepta la existencia de ese derecho sin limitación alguna en el artículo 287. El país se compone de la suma de entidades territoriales, y en última instancia, las rentas nacionales no son precisamente para ser repartidas en sus regiones o entidades en un buen porcentaje? Mañana, si por ejemplo, el municipio de Cali va a construir su sistema de transporte masivo, no podría contar ni con un céntimo o "rial" como ayuda de la Nación para construirlo, ya que la Ley 86 (artículo 13) le corta o impide toda posibilidad mientras esté vigente. Viola también, la IGUALDAD DE OPORTUNIDADES que rige constitucionalmente para las personas jurídicas denominadas entidades territoriales."

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El ciudadano Manuel Duglas Avila Olarte, cuya intervención en el proceso autorizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, impugnó la demanda y solicitó, en consecuencia, que se declarara la constitucionalidad de las normas acusadas. Los argumentos en que apoya su oposición, se pueden resumir en los siguientes puntos:

"1. El artículo 1o de la ley 86 de 1989 se limita a definir los principios generales que deben regir la política sobre sistemas de servicio público de transporte urbano de pasajeros, sin que se pretenda de modo alguno invadir la órbita de las funciones de los Concejos Municipales en lo atinente a la reglamentación específica del suelo. Debe, en todo caso, recordarse que toda reglamentación de los concejos, debe enmarcarse dentro de los principios que sobre la materia desarrollen la Constitución y la Ley."

"...si se analiza el texto demandado, se observa que en lugar de violar las disposiciones constitucionales, lo que se persigue con las normas demandadas es desarrollar la misma Constitución, en la medida en que prescribe que la política sobre sistemas de servicio urbano de transporte masivo debe orientarse a asegurar la prestación eficiente del mismo. En efecto, el artículo 209 de la Carta Política dispone que la función administrativa, aplicable en todos los niveles, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento entre otros principios, en los de la eficiencia y celeridad. Igualmente, el artículo 363 prescribe que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, y que los mismos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley."

Cita el interviniente la ley 105 de 1993, atingente a los principios rectores del servicio publico de transporte para concluir, invocando la sentencia C-517/92 de esta Corte, en el sentido de que "el transporte como servicio público puede ser regulado a través de los principios de concurrencia y coordinación por las distintas entidades territoriales."

En lo que atañe con el cargo formulado respecto al artículo 13 de la referida ley, expresa:

"De acuerdo con la Constitución Política, son derechos de las entidades territoriales, participar en las rentas nacionales. Tal participación se concreta en el situado fiscal y en la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación."

"Los porcentajes que corresponden a las entidades territoriales como participación en las rentas nacionales, dependen de los criterios establecidos en los artículos 356 y 357 de la Carta Política y en las prescripciones de la ley 60 de 1993, y no como parece deducirlo el

demandante, del hecho de que en la entidades territoriales, se vaya o no construir un sistema de servicio público de transporte urbano masivo.”

Por lo demás, la intensión de la norma así demandada, es desarrollar el principio de la igualdad correlativa de las entidades territoriales, que impide que los recursos del Presupuesto Nacional sean transferidos sólo a unas de ellas, y no al conjunto de las mismas en forma equitativa”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Por impedimento del señor Procurador General de la Nación, que fue aceptado por la Corte, rindió el correspondiente concepto el señor Viceprocurador, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Los apartes más relevantes del referido concepto se destacan así:

“En primer lugar es preciso recordar que la ley 86 de 1989 está inmersa dentro de la tendencia constitucional actual de asignarle mayor autonomía a las entidades territoriales, traducida ella en un ajuste institucional en el rediseño de las funciones que pueden desarrollar con más eficacia el Estado central y los diversos entes territoriales”.

En lo que atañe con los cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 10, el Viceprocurador alude a las sentencias C-517 y C-478 de 1992, proferidas por la Corte, en cuanto al alcance del término “autonomía”, y considera que “si bien es cierto que es al nivel territorial a quien le corresponde la regulación y prestación del transporte como servicio público, obvio es entender que era la ley la encargada de determinar, como en efecto lo hizo en su artículo 10, los objetivos de la política general del servicio público de transporte como propósito estatal que permitiera el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano. Así pues, tratándose de un aspecto en donde operan los principios de coordinación y concurrencia entre los niveles central y territorial no se ve afectada la Carta con las normas objetadas por el actor”.

En lo atinente a la acusación contra el artículo 13, consideró que el artículo 357 de la Constitución Política y la Ley, “son los indicados para determinar el porcentaje mínimo con que los municipios participaran en los ingresos corrientes de la Nación y naturalmente las áreas que deberán financiarse con dichos recursos. De permitirse que se causen erogaciones adicionales del presupuesto para la financiación de obras específicas en los municipios, como lo pretende el actor se haría nugatorio el mandato del 357 y de las leyes que ya lo han desarrollado sobre distribución de competencias, en donde se deja claro cuáles son los rubros y las materias que consideradas inversión social deberán financiarse con dichos recursos. El control que la norma acusada contempla para que no se recargue el Presupuesto General de la Nación a merced de las entidades territoriales, encuentra también armonía con lo dispuesto en los artículos 339 y 341 de la Carta en la medida en que radican la elaboración del Plan de Desarrollo en cabeza del Gobierno Nacional”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Compatibilidad de la forma de Estado unitario con la autonomía de las entidades territoriales.

La problemática relativa a la autonomía de las entidades territoriales ha sido analizada en varias sentencias proferidas por esta Corporación. Así, en la sentencia C-517/921, se estimó que el principio autónomo no es incompatible con la forma unitaria de Estado que consagra la Constitución de 1991. Dijo en dicha sentencia la Corte:

“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 en 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. 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.”

“Es de destacar que el Estado unitario, 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”.

Luego, en la sentencia C-478/922, se agregó:

“En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, deben en todo caso ser entendidas dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley le corresponderá definir y defender los intereses nacionales y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario, dichas competencias, como lo señala la propia Constitución deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

2. Competencia del legislador para fijar las políticas generales para el establecimiento de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros.

El legislador, en ejercicio de su competencia reguladora, materializa la unidad político-jurídica a través del establecimiento de normas en las cuales se plasman las grandes orientaciones, directrices y políticas generales, aplicables en todo el territorio nacional, que han de regir los servicios públicos.

Dicha competencia se fundamenta en el carácter de república unitaria que tiene el Estado Colombiano, y en las atribuciones del Congreso para “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”, con arreglo a los

principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias que les corresponden de manera privativa a los distintos niveles territoriales (arts. 1o, 150-23 y 288 inciso 2o de la C.P.).

Lo atinente a la afirmación de la competencia del legislador para señalar el marco general o las bases fundamentales, que deben orientar la organización, funcionamiento y prestación de los servicios públicos, se percibe de la normatividad contenida en el capítulo 5 del título XII de la Constitución, referente a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, la cual prescribe una reserva legal en todo lo atinente al señalamiento de las reglas generales atinentes a la organización, funcionamiento, administración, control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (arts. 365 a 370 de la C.P.).

De lo dicho se infiere necesariamente, que es competencia exclusiva del legislador la creación de la normatividad contentiva de las reglas generales que han de regular lo concerniente a los servicios de los sistemas de transporte masivo de pasajeros. Sin embargo, por la circunstancia de que el legislador señale las directrices de la política sobre dichos sistemas y la manera de financiarlos, no se puede predicar el desconocimiento de las facultades de que gozan las instancias regionales y locales para la gestión autónoma de sus propios intereses, dentro del ámbito de la competencia que les es propia en materia de servicios públicos, pues se trata de niveles de competencia que tienen campos propios y específicos de operación que no se interfieren, sino que se complementan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Las ideas expuestas se complementan con las consideraciones que hizo la Corte en la aludida sentencia C-517/92, con respecto a las relaciones entre el poder central y las instancias departamental y municipal en materia de servicios públicos, cuando señaló:

“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 confíe 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.”

3. Los cargos de la demanda.

3.1. Según el actor la norma del artículo 1o de la ley 86 de 1989 desconoce el numeral 7 del artículo 313 de la Carta Política, porque al señalar que la política sobre sistemas de servicios públicos urbanos de transporte masivo de pasajeros debe orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita garantizar el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo, con arreglo a unos principios básicos allí contenidos, se invade la competencia que tiene los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.

No prospera el cargo formulado por el actor, porque la competencia asignada a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo agrícola y la tierra urbana, necesariamente debe ejercerse dentro de los límites que fije la ley, la cual regula lo relativo a la conservación, preservación, restauración y defensa del ambiente y el control sobre el uso o explotación de los recursos naturales renovables, toda vez que es un asunto que no concierne exclusivamente a lo regional o local, ya que compromete los intereses generales del Estado y la comunidad en general. Además, concordante con el criterio expuesto, la norma del numeral 7 del artículo 313 claramente expresa que la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, que también tiene relación con lo atinente a la reglamentación del uso del suelo, debe realizarse conforme a la ley.

De otra parte, como se dijo anteriormente, lo concerniente al señalamiento de las políticas generales relativas a los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, dentro de la cual se comprende necesariamente el establecimiento de las directrices o políticas generales que aseguren la eficiencia del servicio y el uso racional del suelo, corresponde al legislador.

3.2. Estima igualmente el demandante que el artículo 13 desatiende lo dispuesto en el artículo 287-4 constitucional, que señala entre los derechos de las entidades territoriales la de “participar en las rentas nacionales”. En efecto, dice el actor, que el principio general es que las referidas entidades tienen derecho a participar en las rentas nacionales, sin ninguna limitación; por lo tanto, la norma resulta inconstitucional al consagrarse la restricción consistente en que con excepción de lo dispuesto expresamente en la ley 86 de 1989, no se causarán transferencias o erogaciones adicionales del presupuesto nacional para la financiación de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros.

En la ley 86 de 1989, no se consagró la obligación de la Nación de financiar los sistemas de transporte masivo de pasajeros, pues ésta sólo se compromete a contratar u otorgar garantía a los créditos externos obtenidos por entidades que desarrollen dichos sistemas, 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. No obstante, cuando las rentas propias de los municipios o del Distrito Especial de Bogotá no sean suficientes para garantizar dicha pignoración, es posible acudir a mecanismos excepcionales de financiación, como son: aumento de las bases gravables o de las tarifas de los gravámenes que son de su competencia y el cobro de una sobretasa al consumo de la gasolina (arts. 4 y 5).

Igualmente en dicha ley (arts. 6, 7, 8 y 9), se establecieron unos mecanismos específicos para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá, consistentes en: autorización del cobro de una sobretasa al consumo de la gasolina, garantía de la Nación a los créditos externos obtenidos con dicho propósito y cobro de la contribución por valorización.

Se equivoca el demandante cuando pretende darle a la norma del artículo 13 un alcance que no tiene. En efecto, lo que ella establece es que con cargo al presupuesto nacional no se pueden financiar los sistemas de transporte masivo, porque son los municipios y el Distrito Especial de Bogotá los que deben sufragar la construcción y establecimiento de dichos sistemas, ya que la Nación sólo cumple con la obligación, impuesta por la misma ley, de servir de garante de las obligaciones que surjan con motivo de los créditos que obtengan dichas entidades. Por lo tanto, no sufre mengua el derecho que tiene las entidades territoriales, según el artículo 287-4, de participar en las rentas nacionales, conforme a las regulaciones legales, a través de los mecanismos previstos en la Constitución, como son: el situado fiscal (art. 356) y la participación en los ingresos corrientes de la Nación (art. 357) y en las regalías y compensaciones a que aluden los artículos 360 y 361.

Se observa además, que la prohibición a que alude el artículo 13 sólo tiene explicación dentro del contexto de la ley 86 de 1989, en cuanto ha determinado específicamente los mecanismos ideados por el legislador para financiar el establecimiento de los sistemas masivos de transporte urbano de pasajeros, mas en modo alguno hace referencia a las transferencias de los recursos de la Nación a las entidades territoriales que la propia Constitución autoriza en las normas antes referenciadas.

Dicho de otra manera, nada tiene que ver la participación en las rentas nacionales, como derecho de las entidades territoriales, en las modalidades ya precisadas, que obedecen a precisos criterios, políticas y finalidades ideados por el Constituyente y que debe desarrollar

el legislador, con la prohibición de hacer transferencias o erogaciones adicionales del presupuesto nacional para la financiación de los sistemas de transporte masivo de pasajeros.

Consecuente con lo dicho, considera la Corte que las normas acusadas no violan las disposiciones invocadas por el demandante ni ninguna otra norma constitucional. Por lo tanto, serán declaradas exequibles.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 1o y 13 de la ley 86 de 1989.

Notifíquese, cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Ciro Angarita Baron. Los temas centrales fueron: -Descentralización y autonomía en el ámbito de la República unitaria y -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.

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.