

Sentencia No. C-004-93

COSA JUZGADA RELATIVA

La "cosa juzgada relativa" impide la admisión de demandas cuyos cargos tengan como fundamento irregularidades de forma de la norma. Por lo general los fallos sobre cosa juzgada relativa, expresamente limitan su alcance, pues restringen la decisión al preciso ámbito de lo formal.

COSA JUZGADA ABSOLUTA

El efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstas, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Inconstitucionalidad de normas

Estudiada una norma bajo la vigencia de un ordenamiento constitucional y declarada exequible, nada impide que con la entrada en vigencia de una nueva Carta dicha norma resulte inconstitucional, lo cual hace procedente un nuevo juicio, sin que pueda hablarse de cosa juzgada. Ahora bien, los pronunciamientos relativos a vicios formales de la norma acusada, quedan cobijados por los efectos de la cosa juzgada, pues estos debieron ajustarse a la normatividad constitucional existente al momento de su promulgación, sin que sea viable un juicio de constitucionalidad respecto de formalidades o trámites que no existían al momento de la promulgación de la norma.

ENTIDADES TERRITORIALES/COMPETENCIA FISCAL

La ley de ordenamiento territorial no establece con mayor precisión los términos en los que deben ejercerse las competencias fiscales de los distintos ordenes territoriales, los conflictos que se susciten deben ser resueltos dentro de los límites que establece la Constitución.

AUTONOMIA LOCAL

La introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley 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.

AUTONOMIA FISCAL

El legislativo no vulneró la autonomía fiscal de las entidades departamentales y municipales afectadas por el gravamen descrito, pues es claro que de lo que se trata es de aumentar la capacidad de pago de las entidades contratantes del crédito externo destinado a financiar el sistema de transporte de que habla la ley acusada, para asegurar el cumplimiento oportuno del pago y evitar que se haga exigible la garantía de la Nación. No estamos frente a una intervención en los asuntos, competencias o intereses propios y exclusivos de las entidades territoriales involucradas, sino frente a la regulación de un tema crucial para los intereses de la Nación entera.

RENDA LOCAL/RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA/CONTRIBUCION

La Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales de destinación específica, mas no así la asignación específica de rentas de otro orden. Con esta prohibición el Constituyente quiso proteger el monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a las entidades territoriales, bien a través del situado fiscal, o por la vía de la participación de los ingresos de la Nación. Esto es así por cuanto las rentas nacionales de destinación específica no se computan dentro de los ingresos corrientes de la Nación, que sirven como base para fijar el monto de las transferencias a las entidades territoriales y por lo tanto, al prohibirlas aumenta el volumen de ingresos del presupuesto que son transferidos a los municipios, distritos y departamentos. No tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado.

CONTRIBUCION/CONTRIBUCION FISCAL

Las contribuciones son recursos fiscales extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser invertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad. Los recursos parafiscales se encuentran a mitad de camino entre las tasas y los impuestos, sin confundirse con ellos. La sobretasa a la gasolina de que tratan las normas acusadas y examinadas, corresponde a un gravamen que se cobra a los consumidores de gasolina

-sean transportadores o no-, y se destina a financiar el transporte masivo de pasajeros -utilicen o no gasolina- No se está en estos casos en presencia de una contribución parafiscal, sino de una renta de destinación específica del nivel territorial.

Ref: Proceso D-138

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5o. (parcial), 6o.,7o., 8o. (parcial) y 9o. 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:

.Cosa juzgada material

.Estructura organizativa del Estado

.Régimen tributario y descentralización en la República unitaria

.Autonomía de las entidades territoriales en la Carta de 1991

.Rentas y destinación específica a nivel territorial: sobretasa al consumo de la gasolina motor.

ACTOR: GONZALO ALVAREZ HENAO

MAGISTRADO PONENTE: Doctor CIRO ANGARITA BARON

Sentencia aprobada mediante Acta No. 1 en Santafe de Bogotá, D. C . a los catorce (14) días del mes de enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

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, el ciudadano Gonzalo Alvarez Henao instauró demanda de inexecutable en forma parcial contra los artículos 5 (parcial), 6, 7, 8 y 9 de la ley 86 de 1989.

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, al Presidente del Congreso, al Jefe del Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Gobernador de Antioquia y al alcalde del área Metropolitana del Valle de Aburrá 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 29 de 1989, son las que a continuación se transcriben.

"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:

(...)

Artículo 5. 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 1° de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo.

Capítulo III

Del sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá

"Artículo 6. Para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá y prioritariamente al servicio de la deuda, se cobrará una sobretasa al consumo de gasolina motor del 10% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimientos ubicada en el Valle de Aburrá a partir del primero de enero de 1990.

"Artículo 7. 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 cuantías suficientes que, sumadas a los recursos generados en 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 8. La contribución por valorización que se cobre en las jurisdicciones municipales de Medellín, Itagui, Bello, Envigado, Sabaneta, La Estrella y Copacabana para atender las erogaciones causadas por la construcción del transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá y prioritariamente al 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 socio-económicos 1, 2, y 3.

" ...

"Artículo 9. 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 8 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 7° de esta

ley, y lo recaudado por concepto de la sobretasa a la gasolina y los recursos previstos en el literal a) del presente artículo".

III. LA DEMANDA.

Es de observarse que el libelista dice estar impugnando la totalidad de la ley 86 de 1989. Sin embargo, sus cargos recaen tan solo sobre los artículos 5o., 6o., 7o., parte del 8o., (inciso primero) y 9o. de la ley.

Respecto de los artículos mencionados, el actor estima violados los artículos 317, 359, 362, 363 y 364 de la Constitución Nacional, por las razones que se resumen a continuación.

1. El libelista considera que el artículo 6 crea una renta de destinación específica, destinada fundamentalmente al pago de una deuda y con ello vulnera el artículo 359 de la Constitución nacional. Esto es así, por cuanto la Carta en el artículo citado prohíbe la creación de rentas de destinación específica, salvo tres excepciones taxativas, cuales son: las participaciones previstas en el mismo texto en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas a la inversión social; y las que, basadas en leyes anteriores, sean asignadas por parte de la Nación a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

A juicio del demandante, la sobretasa al consumo de la gasolina motor, creada mediante el artículo 6, es una renta destinada específicamente a atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del valle de Aburrá y prioritariamente al servicio de la deuda. Por lo tanto, no se adecúa a ninguna de las tres excepciones señaladas en el artículo 359 de la Constitución.

2. El demandante considera que el inciso primero del artículo 8 de la ley 86 de 1989 viola el artículo 317 de la Constitución Nacional el cual señala que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de que otras entidades impongan contribuciones de valorización y que "La ley destinará un porcentaje de estos tributos", a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales, de acuerdo con los planes de desarrollo del municipio.

Según el demandante en el artículo citado la Constitución designa con el nombre genérico de "tributos" tanto a los impuestos como a las contribuciones de valorización y, a renglón seguido, exige que una parte de ellos sea destinada a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, exigencia con la cual no cumple el inciso primero del artículo 8 de la ley 86 de 1989.

A su alegato de inconstitucionalidad agrega dos argumentos: afirma primeramente que la jurisprudencia ha considerado, en ocasiones, que la valorización es un impuesto y no una contribución, con lo cual intenta reforzar su argumento en favor de la destinación obligatoria del porcentaje mencionado en el inciso 2 del artículo 317 de la Constitución. Señala luego que el tributo en mención se extenderá a inmuebles ubicados en municipios por los cuales no pasará el sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá, con lo cual se agrava su inconstitucionalidad.

3. Estima también el actor que el artículo 5 viola la Carta por las mismas razones aducidas contra el inciso primero del artículo 8 y, en consecuencia, se remite a aquéllas.

4. Agrega que los artículos 7 y 9 vulneran la Constitución, tanto en lo que se refiere a la autonomía municipal, cuanto en lo dispuesto por el artículo 362, en materia de bienes y rentas tributarias de las entidades territoriales provenientes de la explotación de monopolios, las cuales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales - agrega el artículo 362- gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente, en caso de guerra exterior.

5. Por último el libelista estima que toda la ley y en especial los artículos mencionados, violan lo dispuesto en el artículo 363 de la Carta el cual establece que el sistema tributario debe fundarse en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. La ley 86 de 1989 viola esta disposición constitucional al imponer la realización de una obra abiertamente contraria a la equidad. No otra cosa se desprende del hecho de gravar a los contribuyentes para financiar una obra que de antemano se sabe que no se puede concluir por falta de financiamiento, situación prevista en el artículo 364 de la Constitución cuando dispone que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

IV. LAS INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS

Según lo acredita el informe rendido por la Secretaría General el cinco de Agosto del año corriente, dentro del término de fijación en lista del proceso, presentaron escrito de impugnación a las pretensiones de la demanda las ciudadanas Teresa de Jesús Martín Méndez, apoderada del Ministerio de Hacienda y Clara Inés Gregory, apoderada del Departamento de Antioquia.

A. Intervención del Ministerio de Hacienda

La apoderada del Ministerio de Hacienda fundamenta la constitucionalidad de las disposiciones acusadas en las siguientes consideraciones:

1. La creación de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (ETMVA) se llevó a cabo de acuerdo con las normas legales vigentes y en ella participó tanto la Asamblea Departamental de Antioquia como el Concejo Municipal de Medellín.
2. La garantía otorgada por el Gobierno Nacional a la financiación del tren metropolitano se hizo a solicitud de la ETMVA y previo cumplimiento de los requisitos exigidos por el decreto ley 222 de 1983.
3. De la constitución de contragarantías no se puede deducir la creación de una renta con destinación específica. Al gobierno nacional le asiste la obligación constitucional y legal de proteger los recursos del Estado y una de las maneras de lograrlo es precisamente evitando tener que pagar las deudas ajenas que ha garantizado.
4. La ley 86 de 1989 se refiere a un "costo inicial", lo cual impide hablar de incrementos inexplicables, como lo hace el actor. Los contratos para la construcción del proyecto previeron el reajuste de precios contemplado en el decreto ley 222.
5. La inconveniencia de la continuación del proyecto del tren metropolitano, no es una causal de inconstitucionalidad.
6. Siendo el tren metropolitano un proyecto de nivel regional, le corresponde a la ley determinar la coordinación, organización y financiación de dicho proyecto.

En relación con las consideraciones específicas sobre los cargos de la demanda, la apoderada del Ministerio dice lo siguiente:

1. El artículo 6 de la ley 86 de 1989 no viola el artículo 359 de la Constitución ya que no se trata de una renta nacional, sino de recursos regionales tanto en su percepción como en su utilización.
2. El artículo 8 de la ley no viola el 317 de la Constitución, ya que los aportes que deben hacerse según esta norma con fines ambientales y ecológicos no pueden ir en desmedro de obligaciones previamente contraídas. Por las mismas razones el artículo 5 de la ley tampoco viola el citado artículo constitucional.
3. Los artículos 7 y 9 de la ley no violan el artículo 362 de la Carta, ni ninguna otra disposición en la cual se consagre la protección del derecho de propiedad de las entidades territoriales. De la pignoración de rentas municipales a favor de la nación no se desprende un desconocimiento de la titularidad de tales rentas.

4. El cargo de violación del artículo 363 de la Constitución tampoco tiene fundamento ya que es equitativo que un proyecto de este tipo sea financiado por quienes se benefician.

B. Intervención del Departamento de Antioquia

De otra parte, la apoderada del departamento de Antioquia, refuta los cargos expuestos por el demandante de la siguiente manera:

1. Cuando el actor considera inconstitucional el artículo 6 de la ley 86 de 1989, califica de manera equivocada la sobretasa al consumo de gasolina motor, pues le está dando la naturaleza de una renta nacional cuando, en realidad, no lo es. Se trata, por el contrario, de una renta regional que no entra al presupuesto general de la Nación y, como tal, se encuentra excluida de la prohibición contenida en el artículo 359 de la Carta.

2. En cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 8, basta con poner de presente el hecho de la falta de reglamentación del artículo 317 de la Constitución para concluir que en este caso no se puede violar la destinación porcentual de recursos al medio ambiente y a la ecología. De otra parte, la ley 86 no viola la autonomía municipal pues establece mecanismos encaminados a proteger un interés regional claramente determinado. Así lo consideró el Consejo de Estado en providencia del primero de marzo de 1991. Iguales razones valen para defender la constitucionalidad del artículo quinto.

3. En relación con la violación de los artículos 362 y 363 de la Carta, hay que decir que los artículos 7 y 9 de la ley 86 no establecen una transferencia sino un mecanismo para que la Nación garantice una obra de difícil financiación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Dr Carlos Gustavo Arrieta Padilla, mediante oficio No. 65 de Septiembre 3 de 1992 rindió en tiempo el concepto fiscal de rigor.

Señala inicialmente su obligación de pronunciarse sobre todos los artículos demandados, debido a la circunstancia de que, no obstante el hecho de haber sido anteriormente demandados algunos de ellos, la Corte Constitucional no ha fallado al momento de rendir el presente informe fiscal.

Sobre los cargos de la demanda, el señor Procurador reafirma lo dicho en el informe No 014 presentado a raíz de primera demanda contra algunos de los artículos de la ley 86 de 1989 y por ello en el presente informe sus explicaciones, salvo en lo relativo al nuevo artículo acusado - sexto-, son breves y de alcance general.

Antes de entrar en el análisis de los cargos, el señor Procurador hace algunas anotaciones relativas al marco conceptual dentro del cual se ubica la demanda. Las materias económicas - dice - han ganado una importancia innegable. Dentro de estas, la tendencia económico-administrativa dominante consiste hoy en día en fortalecer la descentralización con el objeto de mejorar y cualificar la función pública en el nivel municipal y regional. Así se desprende claramente de la lectura de los artículos 1 y 287 de la Constitución Nacional en los cuales se consagra el principio de la autonomía de las entidades territoriales.

Sin embargo, advierte el señor Procurador que si bien es cierto que la descentralización busca activar la autogestión regional y la participación ciudadana, el nivel central permanece con cierto tipo de prerrogativas propias del carácter unitario de Estado.

Estima que esta forma unitaria de Estado, conviene de manera especial a una economía en proceso de desarrollo y dependiente del movimiento de los factores internacionales. Si bien la autonomía territorial es importante en el nuevo ordenamiento constitucional, no se puede perder de vista la subordinación de las entidades territoriales en materia de planeación, orden público y de política económica, a la coordinación general del nivel central.

En relación con el artículo sexto de la ley el señor Procurador afirma lo siguiente:

1. El artículo 6 de la ley 86 de 1989 - no incluido en la demanda anterior sobre la misma ley - no viola el texto constitucional. La sobretasa prevista por dicho artículo se utiliza por la ley como mecanismo para llevar a cabo la financiación de un proyecto de transporte que constituye una inversión social, crea un impacto económico benéfico y determina una notoria mejoría en la infraestructura de transporte de los habitantes del Valle de Aburrá.

El señor Procurador considera que la prohibición constitucional en materia de rentas de destinación específica, se encuentra amparada por la excepción establecida en el numeral 2 del mismo artículo y relativa a las obras de inversión social.

"De lo anterior se tiene -concluye- que la creación de una renta de destinación específica con motivo de una obra en donde se evidencia una inversión social, es un acto que cabe perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, por ajustarse no solo a las normas tributarias, sino adicionalmente por cumplir una tarea dentro de la función del Estado como estamento generador de beneficios públicos" .

2. Sobre los artículos 7, 8 y 9, el Procurador hace algunos breves comentarios generales en los cuales defiende la constitucionalidad de los mismos. Tales normas, dice, desarrollan un proyecto de colaboración financiera para una obra específica entre los niveles central y regional.

"Dicho sistema -continúa- obedece a un sistema de planeación macroeconómico en donde se coordinan de una forma armónica, municipio y nación, y esta colaboración (...) no transgrede en ningún momento la soberanía fiscal de las entidades, sino que por el contrario está permitiendo que se fortalezca el municipio con la garantía de la Nación".

En conclusión, el Sr. Procurador no encuentra en los artículos demandados vicio alguno de inconstitucionalidad.

VI. 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, comoquiera que las disposiciones que en ella se acusan hacen parte de una ley de la República.

B. LA COSA JUZGADA MATERIAL: ARTICULOS 5° (parcial); 7°; 8° (parcial) y 9°.

En primer lugar, es preciso señalar que los artículos 5o (parcial), 7o, 8o (parcial) y 9o fueron objeto de juicio constitucional por parte de esta Corte -sentencia C-517 del quince (15) de Septiembre de 1992-. Por lo tanto, esta Corporación advierte que no entrará a estudiar los cargos presentados por el ciudadano Gonzalo Alvarez Henao contra dichos artículos, comoquiera que ya lo hizo a fondo en la aludida decisión.

La Corte Suprema de Justicia se ha ocupado del alcance de la cosa juzgada en materia constitucional, en la forma que se referirá a continuación y que esta Corporación comparte.

Tanto en la Constitución de 1886 en su artículo 214, como en la actual (artículo 243), se establece que los fallos de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada. Estos preceptos, sin embargo, han de entenderse y analizarse a la luz del respectivo fallo.

Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones: la primera ocurre cuando el

estudio sobre la exequibilidad de una norma se hace exclusivamente desde el punto de vista formal -trámite legislativo, exceso en las facultades extraordinarias, adopción, promulgación, etc. En estos casos el fallo tendrá el carácter de "cosa juzgada relativa", por cuanto serán admitidas futuras demandas de inconstitucionalidad que versen sobre la norma ya declarada exequible, pero cuyos cargos estén orientados a demostrar la inconstitucionalidad por cuestiones de fondo. Sobre estos precisos aspectos la Corte no se ha pronunciado y por lo tanto debe abordar su estudio, en desarrollo de su función de guardiana de la Constitución.

De acuerdo con esto, la "cosa juzgada relativa" impide la admisión de demandas cuyos cargos tengan como fundamento irregularidades de forma de la norma. Por lo general los fallos sobre cosa juzgada relativa, expresamente limitan su alcance, pues restringen la decisión al preciso ámbito de lo formal. Sobre el tema se pronunció la Corte Suprema de Justicia, así:

"Igualmente esta Corporación ha sostenido que pueden existir fallos definitivos más no absolutos, como sucede cuando la Corte declara exequibles las normas acusadas limitando su pronunciamiento a lo que atañe a vicios de formación o facultades extraordinarias, eventos en los cuales se admiten demandas contra las mismas normas pero por aspectos materiales diferentes de los enunciados."¹

La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones específicas de cada fallo. Son éstas, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. A contrario sensu, la cosa juzgada no cobija aquellos aspectos eventualmente relevantes en el juicio de constitucionalidad que no fueron objeto de estudio, ni mencionados en ninguna parte por el fallador.

En principio entonces, en este evento operará con todo el rigor la cosa juzgada absoluta, salvo que la sentencia hubiere sido explícita en manifestar que el juicio de constitucionalidad se realiza exclusivamente respecto de ciertos y determinados preceptos, o cuando el juez advierta que existen elementos relevantes que no fueron considerados en el primer fallo,

¹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 115. M. P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. En: Extractos de Jurisprudencia, Cuarto Trimestre de 1988, No 4

y que pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada.

La tercera situación se presenta en el evento del tránsito constitucional. Estudiada una norma bajo la vigencia de un ordenamiento constitucional y declarada exequible, nada impide que con la entrada en vigencia de una nueva Carta dicha norma resulte inconstitucional, lo cual hace procedente un nuevo juicio, sin que pueda hablarse de cosa juzgada. Ahora bien, los pronunciamientos relativos a vicios formales de la norma acusada, quedan cobijados por los efectos de la cosa juzgada, pues estos debieron ajustarse a la normatividad constitucional existente al momento de su promulgación, sin que sea viable un juicio de constitucionalidad respecto de formalidades o trámites que no existían al momento de la promulgación de la norma.²

En virtud de todo lo anterior y dado que esta Corte declaró exequibles los artículos 5o. (parcial), 7o, 8o (parcial) y 9o, de la ley 86 de 1989, en la sentencia C-517 del quince de Septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992), no se ocupará de su estudio en la presente providencia.

Frente al artículo 6o y el literal b) del artículo 5o, y la parte inicial de su inciso final entrará a pronunciarse como sigue.

C. LA DECISION DE MERITO: Artículos 5o., encabezamiento, literal b) y parte inicial del inciso final; Artículo 6°.

1) La materia

Conviene recordar el contenido normativo sobre el que versará el presente pronunciamiento:

"Artículo 5°. Cuando las rentas ... de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes...

...

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 del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros..."

² Ver Sentencias Corte Constitucional No. 416, 417, 465 sobre el tema.

"Artículo 6°. 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, se cobrará una sobretasa al consumo de la gasolina motor del 10% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá a partir del 1° de enero de 1990.

2) Premisas conceptuales.

a.- La estructura organizativa del Estado

Colombia es un Estado social de derecho y en consecuencia sus instituciones están organizadas para la protección de las personas y de sus derechos fundamentales.

Así, para el mejor cumplimiento de sus fines el Estado se organiza de manera descentralizada mediante divisiones de orden espacial que dan lugar a las entidades territoriales, y de orden funcional, de la cual se derivan las entidades descentralizadas por servicios, vinculadas, a su vez, a alguna entidad territorial.

En materia fiscal, el artículo 287 de la Carta establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal sentido pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. De ello se desprende el carácter originario del poder tributario de las entidades territoriales. Ahora bien, la Constitución señala que tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales, -al decretar o votar los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones-, deberán ceñirse a lo establecido en la ley, lo que en ningún caso resta autonomía al poder tributario de estas entidades.

El caso concreto que se plantea en la presente demanda, señala el posible conflicto entre la autonomía fiscal o tributaria de las entidades territoriales y la competencia del Congreso para intervenir a través de una ley en asuntos de orden regional. Por ello, es importante -antes de adentrarnos en los cargos concretos-, hacer algunas consideraciones previas sobre el régimen tributario en un estado descentralizado.

b.- Régimen tributario y descentralización en la República unitaria

La posibilidad de imponer tributos se encuentra ligada de manera estrecha al concepto de ley y, a partir de allí, al origen mismo del derecho constitucional. En efecto, a lo largo del siglo XIV las "Asambleas de Estados" - provenientes de las antiguas "cortes del rey" y fortalecidas con el ingreso de la burguesía - cumplían la función de controlar las finanzas

del reino y de autorizar la percepción de impuestos. Es este el germen que daría lugar al poder presupuestario y fiscal de los parlamentos modernos.

El hecho de que buena parte de los excesos del régimen absolutista tuviesen manifestación en la imposición de tributos, determinó el principio de la legalidad del impuesto, el cual fué acogido por las constituciones colombianas del siglo XIX, con las variantes descentralistas de las Cartas de 1853 y 1858, y federalista introducida por la Constitución de 1863.

La Constitución de 1886, al establecer un Estado centralista, atribuyó la potestad tributaria a la nación. En desarrollo del principio de la descentralización administrativa, confirió también a las asambleas departamentales la facultad de imponer contribuciones para cubrir los gastos de administración que les correspondieren, pero con las condiciones y dentro de los límites que fijare la ley (art. 190). Otorgó a los concejos, igual potestad pero con sujeción a las ordenanzas departamentales (art. 199). Una década después, a través del acto legislativo 2 de 1908, el poder tributario de los concejos municipales quedó sujeto exclusivamente a la ley.

El acto legislativo 3 de 1910, en los artículos 56 y 62, que se mantuvieron vigentes hasta la expedición de la Carta de 1991, ratificó la potestad de las asambleas de establecer contribuciones para cubrir los gastos de administración que les correspondan, con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley. Los concejos podían votar las contribuciones y gastos locales dentro del marco de la Constitución, la ley y las ordenanzas de las asambleas.

Hasta la nueva Constitución, puede decirse entonces que el Congreso era competente para decretar tributos de orden nacional, mientras que, para ejercer su poder tributario las asambleas y concejos debían estar autorizados por normas superiores y, por supuesto, solo podían ejercerlo dentro de su área territorial.

Un repaso de la Constitución de 1886, nos muestra que el Congreso tenía como límite fundamental en el ejercicio de la función tributaria en las distintas entidades territoriales, el establecido en el artículo 50 del acto legislativo No 3 de 1910, adicionado por los actos legislativos 1 de 1968 y 2 de 1987. En virtud de tales normas, se pretendió matizar la competencia tributaria del poder central señalando, de una parte, que los bienes y rentas de los departamentos y municipios son de su exclusiva propiedad y cuentan con las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares; y en segundo lugar, prohibiendo a la ley y al Gobierno Nacional conceder exenciones sobre derechos o impuestos de las entidades territoriales o imponer a favor de cualquier entidad recargos sobre las rentas locales o nacionales que les hubieren sido asignadas.

En síntesis, el régimen tributario adoptado por la Constitución de 1886, se fundaba en el principio de la legalidad del impuesto: en situación de

normalidad sólo la ley podía crear, modificar o derogar tributos. Las asambleas y los concejos podían hacerlo cuando se encontraran amparadas por una autorización legal que solía presentarse en términos amplios (arts 191 y 197 C.N. 1886).

La "ratio juris" que respaldaba este régimen se encuentra en el principio según el cual no hay impuesto sin representación. El límite de la ley en materia tributaria -en tratándose de cuestiones propias de las entidades territoriales-, estaba dado por la expresa prohibición constitucional de establecer exenciones o tratamientos preferenciales y de gravar las materias destinadas a las autoridades territoriales o aquellas, que si bien en un principio podían ser objeto de gravamen por parte del Congreso, ya estuvieran gravadas por las autoridades territoriales. Se evitaba con esto la doble tributación, principio fundamental de la hacienda pública.

Sobre el contenido de la ley que facultaba a las entidades locales para establecer el tributo, no hubo uniformidad en los criterios. En algunos casos la ley de autorización fué amplia en la identificación del tributo, mientras que en otros se limitó a ciertos enunciados generales de los cuales se derivó una gran discrecionalidad local.

La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley.

La Carta del 91 consagra claramente el principio de legalidad de los impuestos, al señalar que es función de la ley "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales..." (art. 150-12). Asimismo autoriza a las asambleas departamentales y concejos municipales para decretar o votar las contribuciones o tributos fiscales locales, conforme a la ley (arts. 300-4, 313-4 y 338).

Además de los departamentos, distritos y municipios, la Constitución crea nuevas entidades territoriales, como los territorios indígenas, las regiones y las provincias que, en virtud de lo señalado en el artículo 287 numeral 3, tienen el derecho a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, aunque no tengan autoridades propias con capacidad constitucional para hacerlo.

En cualquier caso, la Carta subordina el poder tributario de las entidades territoriales a la ley, en desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en el artículo 1.

Al igual que durante la vigencia de la Constitución de 1886, la nueva Carta no establece qué elementos debe contener la ley que autorice la imposición

fiscal en las entidades territoriales. Aun así, es importante anotar, que el artículo 338 de la Constitución señala que las leyes tributarias deben precisar el contenido de los tributos, designando los sujetos activo y pasivo, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. En este sentido, la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado.

El fortalecimiento de la autonomía fiscal de las entidades territoriales a nivel constitucional se refleja no solo en el derecho a administrar los gastos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones dentro de su ámbito territorial, sino en el fortalecimiento de los mecanismos de financiación que ya existían en la Carta vigente hasta 1991 (artículos 356, 357, 360 y 361) y en la introducción de nuevos instrumentos para la obtención de recursos fiscales, como la facultad de los departamentos y municipios de emitir títulos y bonos de deuda pública, consagrada en el artículo 295 de la Constitución.

La Constitución establece también que las entidades territoriales podrán contratar crédito externo, siempre que se haga de conformidad con la ley que regule la materia (art. 295 C.P.) y sin que el endeudamiento exceda la capacidad de pago de la respectiva entidad (art 364).

De otra parte, y de manera novedosa respecto al régimen anterior, la Carta señala que solo los municipios están autorizados para gravar la propiedad inmueble, salvo en lo que se refiere a contribuciones de valorización.

Como límites expresos a la facultad impositiva del Congreso, la Carta reitera la prohibición de conceder, mediante ley, exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de los entes territoriales, y de imponer recargos sobre sus impuestos, salvo en lo que se refiere a la contribución de valorización (art. 294). Tampoco puede la ley trasladar a la nación los impuestos departamentales y municipales, salvo temporalmente en caso de guerra exterior, así como tampoco gravar las materias que han sido objeto de gravamen por parte de las autoridades locales.

A los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, la Carta les asigna las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Es, pues, claro para esta Corporación que, mientras la ley de ordenamiento territorial no establezca con mayor precisión los términos en los que deben ejercerse las competencias fiscales de los distintos ordenes territoriales, los conflictos que se susciten deben ser resueltos dentro de los límites que establece la Constitución y que de manera general han quedado expuestos en este aparte. Las precisiones expuestas serán utilizadas para estudiar los cargos contra los artículos 5° y 6° demandados.

c.- Autonomía de las entidades territoriales en la Carta de 1991

En la demanda que decide la presente sentencia, así como en otras que dieron ya origen a pronunciamientos de esta Corte, el tema de la violación de la autonomía municipal subyace como argumento central e inspirador de todos los cargos. A manera de recapitulación y síntesis de lo ya dicho, se exponen los elementos conceptuales definidos por la Corte sobre este tema:

1) -El concepto de autonomía es nuevo en el constitucionalismo colombiano. Su relación con el concepto de descentralización es evidente lo cual no desconoce su distinción y complementariedad. Ambos conceptos entrecruzan sus mecanismos de acción, pero su perspectiva es diferente: mientras la descentralización, que es una manera de administrar, busca una mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.

La autonomía es una calidad que se predica de quien decide por si mismo, sin que por ello se confunda con el concepto de soberanía o grado máximo de libertad. La autonomía, por el contrario, se ejerce dentro de un marco jurídico determinado, que va variando a través del tiempo y que puede ser más o menos amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito personal la manifestación jurídica de la autonomía se encuentra en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16. C.N.), pero dentro de los parámetros establecidos por la propia Constitución y respetando siempre el conjunto de derechos y libertades que forman el catalogo constitucional. De la misma manera en el ámbito institucional, la Constitución establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 287. C.N.)³ .

2) En decisión anterior⁴, a propósito de la ley 86 de 1989 esta Corte señaló que la garantía institucional de la autonomía territorial posee un contenido constitucional básico, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador.

En principio, dicho contenido reúne cuatro requisitos esenciales, a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales

³ Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena Sentencia C- 517.

⁴ Cfr. Ibidem

que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales, tal y como lo señala la Constitución.

3) Las relaciones entre el centro y la periferia o entre la Nación y los entes territoriales han variado a través del tiempo, no sólo como consecuencia de los cambios doctrinales e ideológicos que se han ido sucediendo, sino también como resultado de las necesidades funcionales derivadas de circunstancias económicas y desarrollos técnicos.

En relación con los aspectos doctrinales e ideológicos es importante subrayar cómo la clásica discusión decimonónica entre federalistas y centralistas ha ido perdiendo terreno en beneficio de una distribución de competencias a partir de la cual se logre el respeto de la identidad comunitaria local y de su autodeterminación, sin afectar la necesidad de coordinación y planeación de ciertas materias desde el nivel central.

En este contexto, es de resaltar la importancia que ha adquirido el nivel local en la organización política y territorial del Estado. El auge de las ideas sobre diversidad y la revaloración de las diferencias culturales y de la libertad y la identidad comunitaria local, han inspirado un tipo de relación centro-periferia, en la cual lo local posee una relevancia política desconocida hasta el momento. No sobra agregar que esta valoración de las diferencias no es ajena a la importancia que los derechos económicos, sociales y culturales, -con todo su trasunto igualitario a partir del reconocimiento de las diferencias-, han adquirido en el ámbito de la protección de los derechos humanos durante las últimas décadas.

Este nuevo componente ideológico ha determinado cambios radicales en materia de participación política. Buena parte de los procedimientos y contenidos de la democracia participativa tienen aplicación en las comunidades locales.

En relación con las necesidades funcionales ha habido también cambios importantes. Durante el siglo XIX cierta autonomía local era el resultado de las condiciones impuestas por el subdesarrollo: el alejamiento de las regiones debido a la falta de medios de comunicación determinaba una cierta liberalidad y autonomía en el manejo de los asuntos locales por parte de las autoridades propias.

El mejoramiento de las comunicaciones entre periferia y provincia y, sobre todo, la dinamización de los procesos económicos y la intervención estatal, impulsaron la centralización de las decisiones en materia económica y financiera. Hoy en día, con las exigencias de la internacionalización de la economía y con la volubilidad de las coyunturas planetarias, la centralización de las decisiones en materia de planeación económica y financiera se hace indispensable.

Estas dos tendencias, hacia la autonomía en lo político y hacia la dependencia en lo económico, con todas las interferencias que de allí resultan, determinan el espacio, difícil de delimitar conceptualmente, en el cual se mueven las relaciones entre el centro y la periferia.

4) La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro de una República unitaria puede generar -en el ejercicio concreto del poder público-, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles seccional o local. Por eso en el proceso de articulación de los distintos intereses deben tenerse en cuenta los principios que introduce la Carta y las reglas que de ellos se derivan⁵.

En este sentido, esta Corte ha considerado que existen, al menos, cuatro reglas de solución de conflictos de competencia entre los distintos niveles territoriales⁶, que brevemente pueden ser resumidas así:

. Si en el ejercicio de sus competencias se enfrentan el interés nacional y el interés de la entidad territorial, a tal punto que no pueden ser articulables, prevalecerá aquel que concentre el mayor valor social.

. Si bien la ley, manifestación por excelencia de la soberanía en un Estado unitario tiene en la Constitución un valor relevante, ésta no puede ir hasta el punto de anular la autonomía de las entidades territoriales o coartar sus legítimas expresiones. Se trata entonces de dar aplicación al principio de vaciamiento de competencias.

. En materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario, con la consiguiente debilidad del elemento autónomo.

. Por último, la delimitación de competencias entre los distintos ordenes territoriales y entre las entidades entre si, debe establecerse en función del interés económico y territorial subyacente.

En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley 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

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-517.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-478.

Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

D. EXAMEN DE LOS CARGOS

1. El artículo 6.

De la demanda pueden dilucidarse dos argumentos contra el artículo sexto. Uno velado, que hace relación a la autonomía territorial y a la falta de competencia constitucional de la ley para intervenir en asuntos fiscales de orden regional. Y un segundo argumento, explícito en la parte de la demanda que hace relación a la norma que se estudia y que la acusa de vulnerar el artículo 359 de la Constitución nacional.

El estudio de la constitucionalidad del artículo 6 debe entonces entenderse en un doble aspecto: en primer lugar indagar si al momento de expedirse la ley el Congreso era competente para imponer un tributo a nivel local. Y en segundo lugar, revisar la constitucionalidad de dicho precepto respecto a la Carta de 1991, fundamentalmente en lo que hace referencia al artículo 359 CN y al respeto de la autonomía territorial.

a. -Como se señaló en el acápite C de esta sentencia sobre las premisas conceptuales que han de guiar el razonamiento de la Corte, la Constitución vigente hasta 1991, -en desarrollo del principio fundamental del centralismo político y económico-, facultaba al Congreso para intervenir en materia fiscal, en todos los ámbitos territoriales.

Ahora bien, el legislativo encontraba algunos límites al ejercicio de su poder tributario, mientras que la propia Carta dotaba a las entidades territoriales de algún grado de poder tributario, siempre subordinado a la ley.

En el caso que nos ocupa, ciertamente es el legislador quien crea en forma directa, sin intervención de las autoridades regionales o locales respectivas, un tributo que ha de ser cobrado con exclusividad en una zona del país. En este artículo es claro que la ley no está autorizando la creación del tributo, sino que lo está creando directamente, sin intervención de la asamblea departamental de Antioquia o de los concejos de los municipios afectados por este gravamen.

Ahora bien, a juicio de esta Corporación, con la expedición de este artículo, el legislativo no vulneró la autonomía fiscal de las entidades departamentales y municipales afectadas por el gravamen descrito, pues es claro que de lo que se trata es de aumentar la capacidad de pago de las entidades contratantes del crédito externo destinado a financiar el sistema de transporte de que habla la ley acusada, para asegurar el cumplimiento oportuno del pago y evitar que se haga exigible la garantía de la Nación.

Es pues claro que no estamos frente a una intervención en los asuntos, competencias o intereses propios y exclusivos de las entidades territoriales involucradas, sino frente a la regulación de un tema crucial para los intereses de la Nación entera, lo que es compatible, no solo con los artículos 43, 76, 204, 191 de la Constitución de 1886 sino que, además, se deduce de los artículos que regulan la contratación de crédito externo y la forma de satisfacer tales obligaciones (art. 203).

La coyuntura nacional e internacional hace imperativa la planeación económica. En un país con una economía subdesarrollada, parte esencial de esta planeación está constituida por el manejo de la deuda. En las últimas décadas, las economías de los países latinoamericanos han estado constreñidas por el pago de sus deudas externas. Este es un asunto cuyas implicaciones no se limitan a las cifras macroeconómicas de la disponibilidad presupuestal del Estado. El pago del servicio de la deuda pone en juego la suerte de millones de personas: todas las políticas encaminadas a la restricción del gasto público y a la disminución de la masa monetaria, afectan de manera dramática el ingreso per capita de los ciudadanos e imponen un régimen de austeridad cuyas implicaciones son bien conocidas en todos los países de América Latina.

La ley 86 de 1989 es desarrollo del principio centralista de la Constitución de 1886 y de la consecuente atribución al nivel nacional del manejo de la deuda y la planeación nacional.

El precepto acusado que aquí se estudia encuentra respaldo concreto en el artículo 364 de la Carta vigente, el cual establece que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Esta norma constitucional tiene el propósito de evitar que los grandes proyectos de obras públicas sean concebidos y realizados con independencia de la disponibilidad presupuestal y en detrimento de otros gastos necesarios. Una obra pública financiada con créditos externos que compromete buena parte de los recursos regionales y que además requiere la garantía de la Nación y con ello compromete igualmente sus recursos, no puede ser aprobada y ejecutada sino a partir de un análisis global, nacional, de disponibilidad de recursos.

b. El demandante señala que el artículo 6 vulnera el artículo 359 de la Constitución vigente, comoquiera que establece una renta de destinación específica.

No comparte la Corte esta apreciación pues, tal y como se señala adelante, la sobretasa de que habla el artículo 6 no constituye una renta nacional sino regional. En consecuencia, nada impide que se le asigne una destinación concreta.

En primer lugar, parece claro que no se trata de una renta nacional, pues no constituye un ingreso corriente de la nación y no forma parte de ningún título del presupuesto nacional.

La sobretasa de que habla el artículo 6, se recauda sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá. Se cobra, pues, exclusivamente en el departamento de Antioquia y los recursos, -si bien son recaudados por Ecopetrol y enviados a la Tesorería General de la República-, pertenecen a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, que es una empresa industrial y comercial del Estado, del orden municipal.

La confusión del demandante puede provenir del hecho de que la recaudación y, eventualmente la administración de los recursos, se realiza en el nivel nacional. Los dineros de la sobretasa recaudados por Ecopetrol y transferidos a la Tesorería General de la República, se consignan en una cuenta especial de manejo en el Banco de la República, y -según lo disponga el contrato celebrado entre ETMVA y la Nación-, la tesorería girara las sumas recaudadas a la Empresa, o bien hará pagos a su nombre, tal y como lo señala el decreto 453 de 21 de febrero de 1990.

Así, pues, es cierto que los recursos son recaudados y, en algunos casos, administrados por el nivel central. Esta circunstancia no le quita a la renta su especificidad local, pues su propiedad pertenece exclusivamente a la ETMVA.

Las entidades territoriales están previstas en el artículo 286 de la Constitución. Las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios, se subdividen, como es bien sabido, en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y asociaciones indirectas.

Las entidades descentralizadas gozan de personería jurídica. Son sujetos de derecho público capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. Su personería las habilita para disponer de autonomía administrativa y financiera.

Ahora bien, en el manejo de los presupuestos públicos, como sucede con el de los particulares, es necesario distinguir entre la titularidad y la administración. Si bien ambos elementos suelen coincidir en cabeza de la misma persona, la ley permite que una persona titular de un derecho ceda su administración a un tercero. Tal es el caso que ocupa a esta Corte: La ETMVA, una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, es la propietaria de la sobretasa a la gasolina que se cobra en el Valle de Aburrá para financiar el sistema de transporte masivo en construcción y la Tesorería General de la República administra la sobretasa. Dicha administración, como se mencionó, no le quita el carácter local a la sobretasa.

De otra parte, queda de manifiesto que la acusación del actor acerca de la intromisión de la Nación en los fiscos territoriales carece de fundamento, comoquiera que ella no se está apropiando de los dineros provenientes de la sobretasa a la gasolina. Únicamente los administra en los términos del contrato celebrado con la ETMVA.

Es claro, entonces, que se trata de una renta local, que ingresa al presupuesto de una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal. Ahora bien, como se dijo antes, la Constitución en su artículo 359 prohíbe la creación de rentas nacionales de destinación específica, mas no así la asignación específica de rentas de otro orden.

Con esta prohibición el Constituyente quiso proteger el monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a las entidades territoriales, bien a través del situado fiscal (art. 356 C.N.), o por la vía de la participación de los ingresos de la Nación (art. 357). Esto es así por cuanto las rentas nacionales de destinación específica no se computan dentro de los ingresos corrientes de la Nación, que sirven como base para fijar el monto de las transferencias a las entidades territoriales y por lo tanto, al prohibirlas aumenta el volumen de ingresos del presupuesto que son transferidos a los municipios, distritos y departamentos.

Si la finalidad de la norma es la de aumentar los ingresos corrientes del presupuesto nacional para que el monto de la participación a las entidades territoriales sea mayor, es claro que no tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado.

Por todo lo anterior, se declarará en la parte resolutive de esta sentencia que la Corte no encuentra fundados los cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 6.

2. Artículo 5: Encabezamiento literal b) y parte inicial de su inciso final

El literal b) del artículo 5° autoriza a los municipios para cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% de su precio al público, cuando las rentas propias del municipio no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo cuarto de la ley.

El demandante se remite a lo expuesto sobre la inconstitucionalidad del artículo octavo, sin hacer ninguna consideración adicional. De manera similar, esta Corte considera que las razones por las cuales se expuso la exequibilidad del artículo sexto son suficientes para declarar lo mismo

respecto de lo preceptuado por la parte inicial de su inciso final del numeral b) del artículo quinto.

Ahora bien, dado que el artículo que se estudia, -a diferencia del artículo 6-, constituye una autorización general de la ley y no la imposición directa del tributo, es pertinente hacer algunas aclaraciones.

En buena parte de sus artículos, la ley 86 de 1989 impone ciertas condiciones para el otorgamiento de garantías en relación con la financiación de créditos externos adquiridos por entidades locales que para la construcción de un sistema de transporte masivo de pasajeros. Ello se justifica porque la deuda que avala la Nación, implica enormes sacrificios financieros, afecta buena parte de los recursos públicos y, consiguientemente, también el interés general, el cual debe prevalecer, de acuerdo con el artículo primero de la Carta.

Ciertamente, la decisión de construir un sistema de transporte masivo de pasajeros hace parte del núcleo intocable de la autonomía municipal que la Constitución protege. Pero los enormes riesgos que se pueden derivar de la realización indiscriminada de estos proyectos a lo largo y ancho del territorio colombiano y la dificultad que tendría la Nación en el otorgamiento de garantías para los respectivos créditos externos, determinaron la voluntad del legislador de expedir una ley en la cual se establecen condiciones claras, de tal manera que sirvan para acomodar la conducta de las autoridades locales, a la real disponibilidad de recursos locales.

Para concluir este análisis, la Corte reitera que lo normado por el artículo 5° en su literal b) y en la parte inicial de su inciso final, así como en el 6° de la ley 86 de 1989 corresponde a una renta de destinación específica de orden territorial y no a una contribución parafiscal.

Tal afirmación se comprueba al analizar el particular carácter de tales contribuciones a saber: son recursos fiscales extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser invertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad. Los recursos parafiscales se encuentran a mitad de camino entre las tasas y los impuestos, sin confundirse con ellos.

Ahora bien, la sobretasa a la gasolina de que tratan las normas acusadas y examinadas, corresponde a un gravamen que se cobra a los consumidores de gasolina -sean transportadores o no-, y se destina a financiar el transporte masivo de pasajeros -utilicen o no gasolina-.

Es por ello que la Corte encuentra que no se está en estos casos en presencia de una contribución parafiscal, sino de una renta de destinación específica del nivel territorial.

VII. CONCLUSION

Esta Corte considera que los artículos 5° (parcial) y 6° no desconocen la autonomía local. Por el contrario, establecen un marco que garantiza la realización cabal de una decisión autónoma, tomando debidas y necesarias precauciones para evitar los riesgos que supone la exposición a garantías de una amplitud o magnitud tales que puedan comprometer seriamente la capacidad de endeudamiento, en detrimento de otros proyectos locales no menos importantes. Al señalar condiciones para el otorgamiento de la garantía, la Nación promueve el ejercicio de la autonomía, a la vez que establece requisitos basados en la protección del interés general y en un elemental sentido de prudencia.

De lo anterior se desprende también que la responsabilidad que el demandante señala en cuanto a la desproporción de las cargas tributarias impuestas a los habitantes de un municipio por virtud de un proyecto de esta naturaleza y magnitud y por las necesidades reales del mismo, debe buscarse en las instancias locales que toman la decisión inicial y no en el nivel nacional que otorga la garantía y señala condiciones enderezadas a salvaguardar el interés general.

VIII. 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

PRIMERO: Del artículo 5° son EXEQUIBLES su encabezamiento, el literal b) y la parte inicial de su inciso final, que dicen:

Artículo 5°. Cuando las rentas ... de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes ... quedan facultados para :

...

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..."

SEGUNDO: Es EXEQUIBLE el artículo 6° que dice:

"Artículo 6°. 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, se cobrará una sobretasa al consumo de la gasolina motor del 10% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá a partir del 1° de enero de 1990".

TERCERO: Estése a lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-517 del 15 de Septiembre de 1992, que declaró exequible:

- Del artículo 5°, 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 1° de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo".

- El artículo 7°, 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 suficiente 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".

- El artículo 8°, en la parte que dice:

"La contribución por valorización que se cobre en las jurisdicciones municipales de 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.

..."

- El artículo 9°, que dice:

"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 8° 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 7° de esta Ley, y lo recaudado por concepto de la sobretasa a la gasolina y los recursos previstos en el literal a) del presente artículo".

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Presidente

CIRO ANGARITA BARON
Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General