



Sentencia 6345 de 2001 Consejo de Estado

FCE063452001

ENTIDADES TERRITORIALES - Potestad impositiva / ESTADO SOCIAL DE DERECHO - Facultad impositiva y Estado Unitario / REPUBLICA UNITARIA . Características / ENTIDADES TERRITORIALES - Ejercicio de competencias / PRINCIPIOS DE COORDINACION, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD - Sujeción de la facultad impositiva territorial

La Sala estima que la potestad impositiva de los entes territoriales no es ilimitada. En un Estado Social de Derecho organizado como Estado Unitario, ese tipo de facultades "sin limitación alguna", contrarían y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brinden mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada uno de ellos, la concentración de las mismas, y, principalmente, las consecuencias indeseables del manejo aislado, errático y desarticulado de asuntos que simultáneamente son de incumbencia nacional y local. No en vano el artículo 1º. de la Constitución Política dispuso que el Estado Colombiano "... es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...". Y el inciso final del artículo 113 C.P. preceptúa que «los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines». A ello se agrega el mandato del inciso segundo del artículo 288 C.P. a cuyo tenor «Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACION - Pilar del Estado Social de Derecho / PRINCIPIO UNITARIO - Pilar de la organización del Estado / PRINCIPIO DE AUTONOMIA - Armonización con el principio unitario o de unidad / ENTIDADES TERRITORIALES - La potestad impositiva no es ilimitada / DESCENTRALIZACION POLITICA

El principio de descentralización que la Constitución Política instituye como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, que se traduce en la autonomía que para la gestión de sus particulares intereses se reconoce a favor de las entidades territoriales, debe sujetarse a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones legales, tal como lo establece el citado artículo 287 de la C.P. Súmase a lo expuesto que la efectividad de los principios de unidad y autonomía, que tienen igual valor constitucional, exige su armonización concreta de modo que se preserve el principio unitario proclamado en la Constitución Política como pilar fundamental de la organización del Estado Colombiano, al tiempo que garantice la realización del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, asegurándoles su derecho de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses. De todo lo anterior se colige que, la potestad impositiva de las entidades territoriales no se erige en un poder ilimitado. Ello significa que no se opone a la Constitución Política, sino al contrario, se acompaña a sus mandatos, que al ejercer dicha atribución las autoridades locales deban conformarse a los lineamientos de política general que para el sector haya formulado el Ministro del ramo en virtud de lo preceptuado por el artículo 208 de la C.P.

PEAJES - Política general a cargo del Mintransporte / PEAJES - Trasciende el interés local al ser parte del sistema Nacional de Transporte / PEAJES - Sujeción de la facultad impositiva territorial a la regulación del Mintransporte / FALSA MOTIVACION - Inexistencia en la reglamentación sobre concepto previo de Mintransporte al establecimiento de peajes

La formulación de la política general en materia de peajes es responsabilidad de las autoridades del nivel nacional, pues no se requieren mayores elucubraciones para advertir la evidente relación de interdependencia existente entre los distintos sistemas viales, lo que sin duda hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, su manejo aislado y autárquico por las autoridades de las entidades territoriales. Se precisa de la acción coordinada y concurrente de las autoridades del nivel central y de las entidades territoriales. A unas y otras corresponde el manejo coordinado de los asuntos que tienen una proyección nacional y local, pues en alto grado la existencia de peajes trasciende el interés local y concierne al interés nacional o global que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 representan en el denominado «Sistema Nacional de Transporte». No cabe duda que la política general en materia de peajes desborda el marco local, puesto que trasciende el interés de las entidades territoriales, constituyéndose en asunto de interés y proyección nacional, que reclama, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad impositiva que en esos asuntos les reconoce la Constitución. Así resulta de interpretar el precepto acusado en el contexto sistemático de la regulación normativa sobre el Sector Transporte (Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996) que erige al Ministro de esa Cartera en Suprema Autoridad del Sector y del Sistema Nacional de Transporte pues, como da cuenta el encabezamiento del Decreto 101 de 2000 cuyo artículo 6º, numeral 10, se acusa, para su expedición se invocaron tanto las facultades que al Ministro corresponden por razón de las referidas calidades, con miras a asegurar la adecuada operación de la infraestructura del transporte, como «las consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, desarrolladas en los artículos 37 de la Ley 105 de 1993 y 54 de la Ley 489 de 1998» y, además sus «... facultades constitucionales y legales» razón en sí misma suficiente para desvirtuar el cargo de falsa motivación.

PEAJES - Concepto previo vinculante del Mintransporte / SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE - Formulación de política general de peajes a cargo

del Mintransporte / ENTIDADES TERRITORIALES - Sujeción al concepto previo vinculante del Mintransporte en el establecimiento de peajes

Para concluir, la Sala advierte que el concepto previo vinculante del Ministro de Transporte que para el establecimiento de peajes exige el numeral 10 del artículo 6 del Decreto 101 de 2000, en nada interfiere con el ejercicio de la autonomía impositiva que la Constitución reconoce a los Concejos municipales en esta materia. La Sala reitera que se trata de una limitación a la autonomía de las entidades territoriales, indispensable para asegurar la coherencia debida en el Sistema Nacional de Transporte y el adecuado funcionamiento de su infraestructura, que sin duda exigen que se valore tanto desde el punto de vista técnico como de conveniencia el establecimiento de peajes, así como su conformidad con la política general en la materia, cuya formulación compete al Ministro del Transporte, conforme reza el propio Decreto 101 de 2000 a cuyo tenor «el Ministerio de Transporte tiene como objetivos principales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos en materia de tránsito, transporte y su infraestructura» (artículos 1º.y 2º.), entre ellas «establecer la política general en materia de peajes, de conformidad con la ley» (artículo 3º.numerales 1º. y 15, en concordancia con el artículo 21 de la ley 105 de 1993). La Sala considera que no se desconoce la autonomía tributaria de las entidades territoriales por el hecho de que a la hora de fijar el valor de peajes, los concejos municipales deban tener en cuenta el concepto previo vinculante que acerca de su establecimiento haya emitido el Ministro de Transporte, pues ello no hace nugatorios los diversos grados de libertad en la toma de decisiones que la Constitución Política les reconoce respecto de los asuntos que comprometen exclusivamente sus intereses propios, mas no respecto de aquellos que por su impacto, trascienden lo puramente local, tiene repercusiones nacionales y transnacionales pues incide significativamente en la circulación de sujetos, bienes y servicios, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución Política, la formulación de su política general debe hacerla el Estado a través del Ministro del Transporte. La disposición acusada constituye cabal materialización de la facultad de «formular las políticas atinentes a su despacho» que bajo la dirección del Presidente de la República le corresponde desarrollar al Ministro de Transporte «con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo» (artículo 208 de la C.P. y Preámbulo) por lo que con ella no se vulnera ni la Constitución Política ni la ley, motivo por el cual, en los términos de esta providencia, se desestimarán por esta Sala las pretensiones de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001)

Radicación 11001-03-24-000-2000-6345-01(6345)

Actor: GERMÁN ALONSO OLANO BECERRA

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide sobre las pretensiones formuladas por el ciudadano GERMÁN ALONSO OLANO BECERRA en acción de nulidad, contra los numerales 9 y 10 del artículo 6 del Decreto 101 de 2 de febrero de 2000 «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones».

EL ACTO ACUSADO

De acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 43882 del lunes 7 de febrero de 2000, su texto es el siguiente:

«DECRETO NÚMERO 101 DE 2000

(2 FEB. 2000)

"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones"

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de la consagrada en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, desarrollada en los artículos 37 de la Ley 105 de 1993 y 54 de la Ley 489 de 1998,

ARTÍCULO 6º. FUNCIONES DEL MINISTRO. El Ministro de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

9. Establecer los sitios y las tarifas de peajes que deben cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación.

10. Emitir, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos y municipios, con

el fin de asegurar la adecuada operación de la infraestructura de transporte.

.».

2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El actor formula los siguientes cargos:

Violación del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, pues las facultades que los artículos 37 de la Ley 105 de 1993 y 54 de la Ley 489 de 1998 confirieron al Presidente de la República se limitaban a reorganizar la función pública y no a modificar las leyes de transporte.

El Decreto adolece de falsa motivación, pues so pretexto de «modificar la estructura de los Ministerios» adiciona las funciones del Ministerio de Transporte y reforma el procedimiento para crear peajes, al someterlo al «concepto vinculante previo» del Ministro de esa Cartera.

Violación del artículo 338 de la C.P. pues el «concepto vinculante previo» del Ministro de Transporte que la norma exige para el establecimiento de los peajes, desconoce la autonomía impositiva de los Concejos Municipales, y en particular la del Concejo del Distrito Capital.

Luego de analizar las características de las leyes orgánicas y estatutarias, el Estado Social de Derecho, la descentralización, la autonomía de las personas de derecho público y el régimen especial del Distrito Capital, concluye que al expedir las normas acusadas el Presidente desconoció la autonomía impositiva de las Corporaciones Públicas de origen popular al someter el establecimiento de peajes al «visto bueno vinculante» del Ministro de Transporte.

Violación de los artículos 12- 3 y 159 del Decreto Ley 1421 de 1993, «Estatuto Orgánico de Bogotá» a cuyo tenor la creación de peajes en las vías existentes dentro del Distrito Capital es facultad privativa del Concejo Distrital, cuya autonomía impositiva goza de protección constitucional.

Violación de los artículos 150 numerales 12 y 23, 189-11, 208 incisos 1 y 2, 287 numerales 2 y 3, 294, 311, 313-4, y 315 numerales 1 y 5 de la Constitución, cuyo concepto no expone.

3. COADYUVANCIA.

El ciudadano HERNAN ROJAS NIÑO intervino como coadyuvante e interpuso recurso de reposición contra el auto de 6 de julio de 2000, mediante el cual la Sala admitió la demanda y negó la suspensión provisional. El recurrente particulariza su análisis a la ciudad de Bogotá, estima que el acto acusado, en cuanto condiciona el establecimiento de peajes al concepto vinculante previo del Ministro del Transporte, se contrapone en forma flagrante a las siguientes normas:

3. 1. 1. Al artículo 189-16 de la Constitución Política, que faculta al Presidente de la República solamente para modificar la estructura de los ministerios con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

3. 1. 2. Al artículo 338 *ídem*, que asigna al Congreso, a las Asambleas y a los Concejos la potestad de imponer contribuciones fiscales y parafiscales, y faculta a la ley, a las ordenanzas y a los acuerdos para "permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen"; pero reserva a las mismas leyes, ordenanzas y acuerdos la facultad de fijar el sistema y método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto.

El recurrente aduce que por ser el Peaje "una contribución destinada al mejoramiento de las vías", su establecimiento compete al Concejo y no puede ser condicionado al concepto del Ministro del Transporte.

3. 1. 3. El artículo 287, que reconoce autonomía a los entes territoriales y, en virtud de ella, sus derechos a ejercer las competencias que les correspondan (numeral 2) y a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (numeral 3). Cita igualmente el artículo 294, que vedía a la ley conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de los entes territoriales, o imponer recargos sobre los mismos, salvo el caso del artículo 317 de la Carta.

3. 1. 4. Invoca también el artículo 311, que erige al municipio en entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y le asigna la prestación de los servicios que determine la ley, lo mismo que la construcción de las obras que demande el progreso local. El artículo 313-4, que confía al Concejo la aprobación de los tributos y gastos locales, en concordancia con el artículo 315, que ordena al Alcalde hacer cumplir la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo (numeral 1) y, además, le asigna la competencia para presentar los proyectos sobre planes de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto de rentas y gastos, y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio (numeral 5).

3. 2. Señala el coadyuvante que el Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital según lo dispuesto en el Decreto 1421 de 1993, en cuyo artículo 12 se relacionan "sus atribuciones específicas". Precisa que en el artículo 159 *ídem* se facultó al Concejo Distrital para establecer, dentro de los límites del Distrito, peajes en las vías de acceso a la ciudad o en las nuevas vías circunvalares y de alta velocidad. Sostiene, respecto de Bogotá, que "la facultad para establecer peajes . entró a formar parte del núcleo irreductible de su autonomía, consagrada genéricamente para las entidades territoriales en los artículos 1º y 287 de la Carta Política y constitucionalmente garantizada en el artículo 362 (inciso segundo) superior, conforme al cual .Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior."

De lo expuesto concluye que el acto acusado viola flagrantemente el artículo 362 de la Constitución en cuanto, bajo la modalidad de un concepto vinculante previo, "obliga a las autoridades del Distrito Capital a compartir con la Nación una competencia que es exclusivamente suya".

También plantea el recurrente que el Distrito Capital, como dueño de sus vías, así urbanas como suburbanas, tiene todas las responsabilidades y atribuciones para administrarlas, conservarlas y disponer de las mismas. Que "el peaje es entonces un instrumento administrativo de naturaleza fiscal con que cuenta el Distrito Capital, como dueño de las vías, para garantizar su conservación, y para afianzar la financiación de futuras ampliaciones y mejoras de su infraestructura vial". Y que, no por otro motivo la Ley 105 se limitó -dice el recurrente- al establecimiento, por parte de la Nación, de "peajes, tarifas y tasas sobre la infraestructura nacional de transporte" y se abstuvo de regular lo concerniente a las entidades territoriales. De todo lo cual concluye que una ley especial como el artículo 159 del Decreto 1421 de 1993 -calificado por el recurrente como ley estatutaria- "no puede ser modificada por una ley municipal ordinaria".

4. LA CONTESTACIÓN

El Ministerio de Transporte, por medio de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones, con los siguientes argumentos:

El cargo de falsa motivación debe desestimarse por ausencia de concepto de violación ya que el actor se limitó a enunciarlo.

No hay falsa motivación porque el Decreto 101 de 2000 desarrolla los ámbitos organizacionales y funcionales de la actividad de transporte a partir de los criterios que señaló el artículo 37 de la Ley 105 de 1993.

El cargo de violación al artículo 338 C.P. es infundado porque los numerales 9 y 10 acusados del artículo 6 del Decreto 101 de 2000 no imponen contribuciones, ni fijan tarifas o métodos de definición de costos.

El «concepto vinculante previo» al establecimiento del peaje tiene una connotación técnica y no político-administrativa. Se trata de un parámetro que busca definir las condiciones técnicas y la conveniencia de su establecimiento, con el fin de asegurar la adecuada operación de la infraestructura de transporte.

Las normas acusadas no establecen, reforman o eliminan tributos, contribuciones o sobretasas, por lo que no guardan relación alguna con el numeral 3º del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993.

Los numerales 9 y 10 del artículo 6º Decreto 101 no regulan la creación de peajes, y por lo tanto, tampoco se vulnera el artículo 159 del Decreto 1421 de 1993, que otorga al Concejo Distrital la potestad de establecerlos.

Los conceptos previos vinculantes no son extraños al ordenamiento jurídico, pues la misma Constitución los contempla como mecanismos de concurrencia y coordinación para asegurar la unidad de la República.

Respecto de los artículos 150 numerales 12 y 23, 189-11, 208 incisos 1 y 2, 287, numerales 2 y 3, 294, 311, 313-4, y 315 numerales 1 y 5 de la Constitución, el actor no explicó los motivos de violación, situación que impide examinar el cargo .

El artículo 1º de la Ley 105 de 1993 -que establece quiénes conforman el Sistema Nacional de Transporte- y el artículo 8 de la Ley 336 de 1996 - que señala las autoridades que lo conforman- fundamentan el concepto previo vinculante que para el establecimiento de peajes emite el Ministro de Transporte en su condición de suprema autoridad del sector de transporte y del Sistema Nacional de Transporte.

La exigencia de un concepto previo y vinculante del Ministro de Transporte para establecer los peajes dentro de un distrito, municipio o departamento, no contraría el Estatuto Orgánico de Bogotá, ya que es de carácter técnico.

El peaje no es una contribución parafiscal y si, en gracia de discusión lo fuera, no por ello resultaría contrario a las normas constitucionales y legales que se estiman violadas, como quiera que las disposiciones acusadas del Decreto 101 de 2000 no establecen este tipo de contribución.

4. □ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

4.1. El demandante no presentó alegatos de conclusión.

4.2. El Ministerio de Transporte reiteró los argumentos que expuso en la contestación por lo que resulta innecesario sintetizarlos nuevamente.

5. □EL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Delegada anota que el actor no esgrime argumento alguno en contra del numeral 9º del Decreto 101 de 2000, razón por la que se abstiene de examinar su constitucionalidad o legalidad.

A su juicio, procede declarar la nulidad del numeral 10 del artículo 6º del Decreto 101 de 2000, por reñir con la autonomía de las entidades territoriales instituida en los artículos 1º y 287 de la Constitución Política y contrariar los artículos 30 de la ley 105 de 1993 y 159 del Decreto 1421 de 1993 ya que compete a la Nación y a las entidades territoriales el establecimiento de peajes y la fijación de las tarifas correspondientes . dependiendo de la circunscripción territorial en que estos se encuentren - sin que la Constitución ni la ley hayan previsto condicionamiento alguno para su ejercicio.

En su opinión, en el ejercicio de la mencionada competencia, las entidades territoriales gozan de total autonomía sin que la creación de peajes

se pueda supeditar al concepto previo vinculante de una autoridad administrativa del orden nacional, como es el Ministro de Transporte.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. La materia de la demanda

Conviene recordar que el acto acusado dice, palabra por palabra:

«Artículo 6º. *Funciones del Ministro*. El Ministro de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

9º. Establecer los sitios y las tarifas de peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación.

10º. Emitir, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional del Transporte, concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios, con el fin de asegurar la adecuada operación de la infraestructura de transporte».

Infiérese de la lectura anterior que el contenido normativo del numeral 9, es ajeno a la temática envuelta en las acusaciones formuladas, pues éstas se dirigen contra el concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes, que debe ser emitido por el Ministro de Transporte, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, según el numeral 10º del Decreto 101 de 2000.

En esas condiciones, la Sala se abstendrá de pronunciarse en relación con el numeral 9 del artículo 6º del Decreto 101 de 2000, puesto que su contenido normativo no guarda relación con los cargos de la demanda.

6.2. El examen de los cargos

En lo esencial, la solicitud de nulidad de los acusados numerales 9 y 10 del artículo 6º del Decreto 101 de 2000, se sustenta en que el Presidente de la República, al supediar el ejercicio de la facultad que el Constituyente le otorgó al Concejo del Distrito Capital de Bogotá para establecer peajes por el uso de su infraestructura vial, a un concepto previo vinculante del Ministro de Transporte, desconoció la autonomía que en materia impositiva instituyó genéricamente para todas las entidades territoriales en los artículos 1º y 287 C.P. garantizada por el artículo 362 ídem, y también violó los artículos 12-3 y 153 del Estatuto Orgánico de Bogotá que incluyeron en el régimen fiscal propio del Distrito Capital la facultad para establecer peajes en el núcleo irreducible de su autonomía.

Así pues, en consideración a las acusaciones formuladas, le corresponde a esta Sala precisar el alcance de la autonomía tributaria de las entidades territoriales a la luz del carácter Unitario del Estado, para luego analizar si el concepto vinculante previo del Ministro del Transporte que el acusado numeral 10 del artículo 6º del Decreto 101 de 2000 exige para el establecimiento de peajes, viola o no la autonomía impositiva de las entidades territoriales.

6.3. El alcance de la autonomía de las entidades territoriales a la luz del principio unitario de organización del Estado Colombiano

El demandante sostiene que el numeral 10º del artículo 6 del Decreto 101 de 2000, «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones», "en cuanto condiciona el establecimiento de peajes al concepto vinculante previo del Ministro del Transporte, desconoce y restringe la facultad impositiva que el Constituyente radicó, -según él- de manera exclusiva e ilimitada, en los Concejos Municipales.

En su visión, el Constituyente entregó sin condicionamientos y de manera exclusiva a los municipios la función de establecer peajes, función que deben cumplir a través de sus Concejos Municipales; luego cualquier disposición legal o administrativa que impida, interfiera, u obstaculice el ejercicio pleno de esa competencia, resultaría violatoria de los artículos 287, 294, 311, 313-4, 315 y 338 de la Constitución Política y de los artículos 12-3 y 153 del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993), estos últimos en cuanto refiere su análisis a la ciudad Capital.

La Sala estima que la potestad impositiva de los entes territoriales no es ilimitada. En un Estado Social de Derecho organizado como Estado Unitario, ese tipo de facultades "sin limitación alguna", contraría y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brinden mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada uno de ellos, la concentración de las mismas, y, principalmente, las consecuencias indeseables del manejo aislado, errático y desarticulado de asuntos que simultáneamente son de incumbencia nacional y local.

No en vano el artículo 1º de la Constitución Política dispuso que el Estado Colombiano "... es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...".

Y el inciso final del artículo 113 C.P. preceptúa que «los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armoníicamente para la realización de sus fines».

A ello se agrega el mandato del inciso segundo del artículo 288 C.P. a cuyo tenor «Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley».

Así, pues, si bien el Constituyente otorgó a las entidades territoriales autonomía en desarrollo del principio de descentralización, y las dotó de la capacidad para decidir con un importante grado de libertad sus propios y particulares asuntos, esta no puede menguar o dislocar el carácter unitario de la República.

De ahí que resulte también oportuno traer a colación el artículo 287 de la Carta Política, a cuyo tenor:

"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

«1. (...)

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. (...)».

Así, pues, el principio de descentralización que la Constitución Política instituye como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, que se traduce en la autonomía que para la gestión de sus particulares intereses se reconoce a favor de las entidades territoriales, debe sujetarse a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones legales, tal como lo establece el citado artículo 287 de la C.P.

Súmase a lo expuesto que la efectividad de los principios de unidad y autonomía, que tienen igual valor constitucional, exige su armonización concreta de modo que se preserve el principio unitario proclamado en la Constitución Política como pilar fundamental de la organización del Estado Colombiano, al tiempo que garantice la realización del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, asegurándoles su derecho de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses.

De todo lo anterior se colige que, contrariamente a lo afirmado por el actor, la potestad impositiva de las entidades territoriales no se erige en un poder ilimitado. Ello significa que no se opone a la Constitución Política, sino al contrario, se acompaña a sus mandatos, que al ejercer dicha atribución las autoridades locales deban conformarse a los lineamientos de política general que para el sector haya formulado el Ministro del ramo en virtud de lo preceptuado por el artículo 208 de la C.P.

6.4. El establecimiento de peajes trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional, que por tanto se sujeta a regulación por parte del poder central.

La formulación de la política general en materia de peajes es responsabilidad de las autoridades del nivel nacional, pues no se requieren mayores elucubraciones para advertir la evidente relación de interdependencia existente entre los distintos sistemas viales, lo que sin duda hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, su manejo aislado y autárquico por las autoridades de las entidades territoriales.

Lo anterior no significa en modo alguno que la competencia para el manejo de la política vial y de peajes esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, en esta materia, como en tantas otras que conciernen simultáneamente a ambos niveles, y así lo entendió el Constituyente, se precisa de la acción coordinada y concurrente de las autoridades del nivel central y de las entidades territoriales.

A unas y otras corresponde el manejo coordinado de los asuntos que tienen una proyección nacional y local, pues en alto grado la existencia de peajes trasciende el interés local y concierne al interés nacional o global que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 representan en el denominado «Sistema Nacional de Transporte».

No cabe duda que la política general en materia de peajes desborda el marco local, puesto que trasciende el interés de las entidades territoriales, constituyéndose en asunto de interés y proyección nacional, que reclama, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad impositiva que en esos asuntos les reconoce la Constitución.

Así resulta de interpretar el precepto acusado en el contexto sistemático de la regulación normativa sobre el Sector Transporte (Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996) que erige al Ministro de esa Cartera en Suprema Autoridad del Sector y del Sistema Nacional de Transporte pues, como da cuenta el encabezamiento del Decreto 101 de 2000 cuyo artículo 6º, numeral 10, se acusa, para su expedición se invocaron tanto las facultades que al Ministro corresponden por razón de las referidas calidades, con miras a asegurar la adecuada operación de la infraestructura del transporte, como «las consagradas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, desarrolladas en los artículos 37 de la Ley 105 de 1993 y 54 de la Ley 489 de 1998» y, además sus «... facultades constitucionales y legales» razón en sí misma suficiente para desvirtuar el cargo de falsa motivación.

Es, pues, del caso, tener en cuenta las siguientes disposiciones:

"LEY 105 DE 1993

(diciembre 30)

"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

D E C R E T A

TITULO I

Sector y Sistema Nacional de Transporte

Principios y Disposiciones Generales

CAPITULO I

Integración del Sector y Sistema Nacional de Transporte

Artículo 1º. Sector y Sistema Nacional de Transporte.

Integra el Sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio del Transporte.

Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad.

CAPITULO II

Principios Rectores del Transporte

Artículo 2º.- Principios Fundamentales

...

b. De la intervención del Estado: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

...

d. De la integración nacional e internacional: el transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del país. (Énfasis fuera de texto)

Artículo 3º. Principios del transporte público.

...

3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES

Los diferentes organismos del Sistema Nacional del Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.

CAPITULO III

Regulación del transporte y el tránsito

Artículo 5.- Definición de competencias. Desarrollo de políticas. Regulaciones sobre transporte y tránsito. Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

LEY 336 DE 1996

"Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte

...

Artículo 8.- Bajo la suprema dirección y tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal.

..."

6.4. La disposición acusada no desconoce los artículos 287, 294, 311, 313-4, 315 y 338 de la C.P., ni los artículos 12-3 y 159 del Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá

Para concluir, la Sala advierte que el concepto previo vinculante del Ministro de Transporte que para el establecimiento de peajes exige el

numeral 10 del artículo 6 del Decreto 101 de 2000, en nada interfiere con el ejercicio de la autonomía impositiva que la Constitución reconoce a los Concejos municipales en esta materia.

La Sala reitera que se trata de una limitación a la autonomía de las entidades territoriales, indispensable para asegurar la coherencia debida en el Sistema Nacional de Transporte y el adecuado funcionamiento de su infraestructura, que sin duda exigen que se valore tanto desde el punto de vista técnico como de conveniencia el establecimiento de peajes, así como su conformidad con la política general en la materia, cuya formulación compete al Ministro del Transporte, conforme reza el propio Decreto 101 de 2000 a cuyo tenor «el Ministerio de Transporte tiene como objetivos principales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos en materia de tránsito, transporte y su infraestructura» (artículos 1º.y 2º.), entre ellas «establecer la política general en materia de peajes, de conformidad con la ley» (artículo 3º.numerales 1º. y 15, en concordancia con el artículo 21 de la ley 105 de 1993).

La Sala considera que no se desconoce la autonomía tributaria de las entidades territoriales por el hecho de que a la hora de fijar el valor de peajes, los concejos municipales deban tener en cuenta el concepto previo vinculante que acerca de su establecimiento haya emitido el Ministro de Transporte, pues ello no hace nugatorios los diversos grados de libertad en la toma de decisiones que la Constitución Política les reconoce respecto de los asuntos que comprometen exclusivamente sus intereses propios, mas no respecto de aquellos que por su impacto, trascienden lo puramente local.

No cabe duda que a este último género pertenecen las decisiones políticas sobre peajes, cuyo establecimiento no puede ser visualizado como un asunto puramente local ya que tiene consecuencias regionales y aun nacionales puesto que rebasa la dimensión local y proyecta sus efectos mas allá de los entes territoriales ubicados en su área de influencia, y tiene repercusiones nacionales y transnacionales pues incide significativamente en la circulación de sujetos, bienes y servicios, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución Política, la formulación de su política general debe hacerla el Estado a través del Ministro del Transporte.

Desde esta perspectiva, juzga la Sala que la disposición acusada constituye cabal materialización de la facultad de «formular las políticas atinentes a su despacho» que bajo la dirección del Presidente de la República le corresponde desarrollar al Ministro de Transporte «con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo» (artículo 208 de la C.P. y Preámbulo) por lo que con ella no se vulnera ni la Constitución Política ni la ley, motivo por el cual, en los términos de esta providencia, se desestimarán por esta Sala las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

Primero.-**NIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

Segundo.-**DEVUÉLVASE** al actor la suma consignada para gastos del proceso, por no haberse utilizado.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 8 de noviembre de 2001.

OLGA INES NAVARRETE BARRERO Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GABRIEL E. MENDOZA MARTELLO

MANUEL S. URUETA AYOLA

Fecha y hora de creación: 2026-01-11 03:38:16