

C-014-97

Sentencia C-014/97

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Regalías en explotación de hidrocarburos

Referencia: Expediente D-1343

Norma acusada: Artículo 50 (parcial) de la Ley 141 de 1994.

Actor: Luis Enrique Olivera Petro.

Tema:

Cosa Juzgada.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintitres (23) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Enrique Olivera Petro presenta demanda de inconstitucionalidad contra el

parágrafo 5º del artículo 50 de la Ley 141 de 1994, la cual fue radicada con el número D-1343. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo parcialmente impugnado y se subraya la parte demandada:

ARTICULO 50. LIMITES A LAS PARTICIPACIONES EN LAS REGALÍAS Y COMPENSACIONES PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS A FAVOR DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 14 y en el artículo 31 de la presente Ley, se aplicará el siguiente escalonamiento.

(...)

PARÁGRAFO 5. Solamente para los efectos del impuesto de industria y comercio de que trata el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, se entenderá que en cualquier caso, el municipio productor recibe como participación en regalías el 12.5% de las mismas, derivadas de la explotación de hidrocarburos en su jurisdicción.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que el parágrafo demandado viola el artículo 294 de la Constitución pues crea una exención o trato preferencial sobre el impuesto de industria y comercio de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en favor de las agencias industriales dedicadas a la explotación de hidrocarburos, con claro perjuicio de las finanzas de los municipios productores de los mismos. Para fundamentar su cargo, el demandante presenta una serie de cálculos matemáticos con el fin de demostrar la manera como la norma afecta las finanzas municipales, debido a que establece un tope al valor del impuesto de industria y comercio recaudado por razón del pago de las regalías. Concluye entonces el actor que el parágrafo acusado “está creando una exención – para un “pozo” petrolero que produzca 500.000 barriles por día – de \$10.000 millones por año, que perjudica al municipio productor,

en relación con el impuesto de industria y comercio.”

De otro lado, aun cuando no lo formula con la suficiente claridad, el actor invoca un vicio de procedimiento según el cual el párrafo acusado habría sido introducido por una comisión de conciliación, sin corresponder al texto aprobado en el Congreso después de los debates ordinarios. Según su criterio, eso demuestra que el párrafo acusado es un “mico” que fue “introducido a última hora – aún después de haber salido el “texto definitivo” – con el único objetivo de beneficiar a las compañías petroleras socias de los diferentes contratos de asociación que se adelanten para explotar hidrocarburos”

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

4.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano José Leonardo Valencia Molano, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma impugnada. Según su criterio, el párrafo acusado “es de carácter general, en la medida en que cobija al conjunto de la actividad de explotación de hidrocarburos y, en consecuencia, a todos los sujetos involucrados en la misma”. Por ello considera el interviniente que esa norma “no otorga ni tratamiento preferencial ni exenciones en materia del impuesto de industria y comercio, como lo pretende el demandante. Por el contrario, todos los contribuyentes de dicho impuesto que tengan el carácter de explotadores de hidrocarburos están expuestos al mismo tratamiento, sin que se prevean condiciones especiales para un grupo específico.”

De otro lado, el interviniente aclara que la norma impugnada no es un “mico” pues no rompe la unidad de materia, ya que “la Ley 141 de 1994 regula el tema de las regalías en Colombia y que el párrafo 5 del artículo 50 de la misma ley se refiere a las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos, consideradas para efectos tributarios, en particular del impuesto de industria y comercio”.

4.2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía.

La ciudadana María Clemencia Díaz López, en representación del Ministerio de Minas y Energía, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma impugnada

pues, según su criterio, ésta no concede exenciones ni tratamientos preferenciales sino que simplemente “señala que el municipio productor recibe como participación en regalías el 12,5% de las mismas”. En escrito posterior, esa misma ciudadana solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-567/95 que declaró exequible el párrafo acusado.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

Los ciudadanos Vicente Amaya Mantilla y Sofía Regueros de Ladrón de Guevara, miembros del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, intervienen en el proceso. Según su criterio, el cargo de forma no está llamado a prosperar, pues la acción por tal concepto está caducada. En cambio, consideran los intervinientes, el actor tiene razón en señalar que el párrafo es materialmente inconstitucional.

Para sustentar su afirmación, los intervinientes precisan que el párrafo acusado debe ser interpretado en armonía con el literal c) del numeral 2º del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 que prohíbe a los municipios gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de minas “cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto de impuesto de industria y comercio”. Esa norma prohíbe entonces a los municipios “gravar con el impuesto de industria y comercio las actividades extractivas, en las condiciones y términos establecidos en la disposición últimamente transcrita, y hasta tanto la Ley no disponga lo contrario, no podrán establecer dicho gravamen.”

De otro lado, los ciudadanos también aclaran que en los últimos años ha habido variaciones en la distribución y pago de regalías por la explotación de hidrocarburos pero que, “desde la expedición del Decreto Legislativo 2310 de 1974, las regalías para los municipios productores equivalen al 2,5% de la producción total. A su vez el artículo 31 de la Ley 141 mantuvo para los municipios productores una participación en las regalías del 12,5%, equivalente al 2,5% de la producción total, siendo la regalía total del 20% de dicha producción total.”

Hechas esas precisiones, los ciudadanos consideran que el párrafo impugnado es inconstitucional, con base en el siguiente análisis:

A su vez el artículo 50 de la propia Ley 141 estableció un mecanismo para la redistribución o reasignación de las regalías de los municipios productores, con el fin de hacer extensiva la

participación en el beneficio respectivo a otros municipios no productores, a través del Fondo Nacional de Regalías, cuando la producción respectiva exceda de ciertos límites. Dicho mecanismo consiste, en que, a partir de un promedio mensual de producción superior a 100.000 barriles (bl/día) los municipios productores solamente reciben el 10% de las regalías que les correspondería recibir.

Lo anterior significa que para un promedio mensual de producción de 500.000 barriles/día, tal como expone el accionante, las regalías se determinarían como se escribe a continuación:

Base regalía en bl/día

Cálculo regalía

Regalía en bl

Primeros 100.000

100% de 12,5%

12,5% de 20% de 100.000

2.500

Restantes 400.000

10% de 12,5%

1,25% de 20% de 400.000

1.000

En el caso planteado, para una producción promedio mensual de 500.00 bl/día, por razón del escalonamiento, el municipio productor recibirá solamente una regalía de 3.500 bl (2.500 + 1.000), comparada con una regalía de 12.500 bl (12,5% de 20% de 500.000 bl) que recibiría en caso de que no existiera dicho escalonamiento.

El párrafo demandado establece una presunción de derecho, con base en la cual y sin perjuicio del escalonamiento en la distribución de las regalías por virtud del cual, cuando la producción excede de un promedio mensual de 500.000 bl/día se marchita proporcionalmente la participación del municipio productor en las mismas, se entiende, para los efectos del impuesto de industria y comercio, que en todo caso el municipio productor recibe la totalidad de las regalías que le correspondería recibir.

Es evidente que el propósito del párrafo demandado es restablecer el incentivo otorgado a las compañías productoras de hidrocarburos que se quebranta por el marchitamiento de las regalías que, en cabeza del municipio productor, constituyen el parámetro de comparación para la eficacia de la prohibición para el municipio productor de gravar con el impuesto de industria y comercio dicha actividad, en las condiciones descritas.

En tales circunstancias, no puede negarse que la disposición demandada, en cuanto el promedio mensual de producción diaria de hidrocarburos exceda de 100.000 barriles/día, es decir, en cuanto el escalonamiento o marchitamiento tenga lugar, introduce un factor en la forma de una presunción de derecho que limita la potestad tributaria de los municipios para gravar con el impuesto de industria y comercio una actividad que, de no mediar la norma, tendrían atribución de gravar, en cuanto las regalías realmente recibidas fueran inferiores al monto de dicho impuesto.

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, Procurador General de la Nación (E), Luis Eduardo Montoya Medina , considera que en este caso existe cosa juzgada constitucional, por lo cual solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-567/95 que declaró exequible el párrafo acusado.

VII. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del párrafo 5º del artículo 50 de la Ley 141 de 1994, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

Cosa Juzgada Constitucional.

2- En anterior oportunidad, la Corte Constitucional declaró exequible el párrafo impugnado¹. Dijo entonces esta Corporación:

Ahora bien, en lo que se refiere a lo dispuesto en el Párrafo 5o. del artículo 50 también demandado, la Corte encuentra que se trata de una disposición legal de interpretación de la ley tributaria, prevista para evitar que la producción de hidrocarburos que corresponde a bienes de propiedad del Estado y afectada con la carga constitucional y legal de la regalía, sea además, gravada por el tributo local de industria y comercio en los municipios productores y beneficiarios de la regalía y de las compensaciones en el caso de gran producción; es esta una medida que se ajusta a lo dispuesto por la ley 14 de 1983, que establece como límite de la prohibición al municipio de gran producción en el ejercicio de la atribución legal de gravar las actividades de la explotación de hidrocarburos como actividad industrial y comercial, cuando el correspondiente tributo sea inferior al porcentaje que correspondería pagar por dicho concepto. En efecto, la ley 14 de 1983, que reproduce la prohibición consignada en la ley 26 de 1904, establece que cuando la regalía sea igual o superior a lo que correspondería pagar por concepto de aquel tributo local, los municipios no pueden gravar la mencionada actividad, por tanto, como en este caso se trata de municipios de gran producción cuyas regalías se escalonan hacia abajo y por razones de prudencia y sano manejo constitucional de la economía, precisamente a partir de grandes cifras de producción petrolera, el legislador establece la mencionada regla compensatoria para evitar una sobre carga de costos a los productores en dichos casos y una eventual doble

tributación.

Lo cierto es que la regalía se reconoce y se paga en altos porcentajes en los casos de producción pequeña, normal y corriente dentro de las condiciones generales y tradicionales de la producción nacional, pero también es cierto que en grandes cantidades de producción de hidrocarburos en un municipio y por disposición del legislador, se establecen unos escalonamientos en los que los porcentajes de participación en las regalías se reducen razonablemente, con base en criterios de sano manejo macroeconómico y de dirección constitucional de la economía y de los presupuestos públicos, lo cual supone una especie de disminución apenas formal y aparente de los ingresos que por aquel concepto correspondería a los municipios, en relación directa pero aparente a la reducción de los porcentajes de participación en las regalías, lo cual no puede dar pie ni fundamento para establecer un gravamen que, según el legislador, no ha sido de su voluntad desde 1904.

La cifra establecida del 12.5 % como supuesto de los ingresos por este concepto, es apenas un límite formal establecido por la ley dentro de un complejo sistema que busca dar equilibrio práctico a unas fórmulas aritméticas y matemáticas de escalonamiento progresivo y descendente de los porcentajes de las regalías, las cuales no pueden resultar más dañinas que los efectos que se pretende evitar por los excesos en el impacto generado en la economía nacional por grandes cifras en los ingresos por concepto de regalías en los municipios.

Además, apenas son limitaciones que tienen por objeto armonizar los derechos de participación de las regalías por parte de las entidades territoriales, es decir de las productivas, de las no productivas y de las portuarias².

3- Así, en este proceso nos encontramos ante la presencia de una demanda contra una norma que ya ha sido estudiada y declarada exequible por la Corte Constitucional, presentándose la figura de la cosa juzgada constitucional, tal como la estatuye el artículo 243 de la Carta, de suerte que se estará a lo resuelto en la sentencia precitada.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-567/95 que declaró EXEQUIBLE el parágrafo 5º del artículo 50 de la Ley 141 de 1994

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sentencia C-567 de 1995, MP Fabio Morón Díaz.

2Ibidem, Consideración de la Corte D-7º.