

Sentencia C-1071/03

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Garantía del principio de democracia representativa y del Estado de Derecho conforme a los criterios de interpretación sistemática y teleológica

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación no puede cancelar el principio democrático/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Expresión "materia" debe entenderse en sentido amplio

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance no está predeterminado, obedece al tipo de regulación objeto de análisis

CODIGO DE MINAS-Regulación integral y sistemática de una actividad económica

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Explotación no es una actividad completamente ajena a la minería

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

NORMA LEGAL-Interpretación a partir de un juicio de razonabilidad

INTERPRETACION DE LA LEY EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia/INTERPRETACION DE LA LEY EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Relevancia constitucional

La interpretación de un texto legal adquiere relevancia constitucional cuando éste es susceptible de más de una interpretación, y al menos uno de sus sentidos normativos aparece como contrario a la Carta. En tales casos, la Corte debe determinar el sentido del texto legal demandado, para poder realizar el examen de constitucionalidad. Sin embargo, si del análisis hecho por la Corte resulta que la interpretación presuntamente inconstitucional no es razonable, la Corte debe descartarla, sin que ello afecte la constitucionalidad de la disposición demandada. En los otros casos, cuando una interpretación razonable de la disposición resulte contraria a la Constitución, y otras se ajusten a ella, la Corte debe declarar su constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de conformidad con la Carta.

INTERPRETACION DE TEXTO LEGAL-Debe estar conforme a la Constitución

NORMA LEGAL-Admisión de varias interpretaciones

NORMA LEGAL-Interpretación en dos sentidos resulta razonable

REGALIAS-Evolución de la jurisprudencia en relación con la naturaleza, diferencia con los tributos y posibilidad de gravar explotación de recursos no renovables

REGALIAS POR EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Deber de pagar lo genera la explotación del recurso

REGALIAS POR EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Obligación de pagar

DERECHO A LA PROPIEDAD-En virtud de su función social le es inherente una función ecológica

REGALIAS-Inversión social prioritaria de los recursos

REGALIAS POR EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES POR PARTICULARES-Fundamento del pago

En términos económicos y ecológicos, las regalías que el Estado puede cobrar por la explotación de recursos privados, tienen su fundamento en la necesidad de corregir y compensar algunas de las externalidades negativas que se producen como consecuencia de la explotación de recursos no renovables. Por supuesto, además de las anteriores, la regalía que pagan los particulares por la explotación de recursos estatales puede tener un fundamento adicional, que es admisible constitucionalmente, como lo es la contraprestación por la explotación de un bien de propiedad del Estado.

REGALIAS POR EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINEROS PUBLICOS Y PRIVADOS-Fundamento de la obligación de pagar

IMPUESTO Y REGALIA SOBRE EXPLOTACION MINERA-Compatibles desde el punto de vista constitucional

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Imposibilidad de consagrar una prohibición a el mismo para crear o establecer impuestos mediante una ley

LEGISLADOR-Interpretación de la autolimitación en materia tributaria

LEGISLADOR-Imposibilidad de autolimitar su potestad impositiva general

Referencia: expediente D-4583

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 229 de la Ley 685 de 2001 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

Demandante: Carlos Eduardo Naranjo Flórez.

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Eduardo Naranjo Flórez demandó el artículo 229 de la Ley 685 de 2001. En su escrito inicial, el demandante formuló los siguientes cargos: i) desconocimiento de la autonomía fiscal de las entidades territoriales y violación de la prohibición de conceder exenciones sobre impuestos de las entidades territoriales; ii) violación de los principios de igualdad y equidad tributarias; iii) confusión entre impuestos y regalías, que conduce a considerarlas incompatibles; iv) violación de la reserva de ley orgánica para la concesión de exenciones; v) violación del principio de unidad de materia.

Mediante Auto de abril 25 de 2003, el magistrado sustanciador decidió rechazar la demanda en relación con el primero de los cargos, e inadmitirla respecto de los demás. En relación con el cargo por desconocimiento de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, y violación de la prohibición de conceder exenciones frente a tributos de las entidades territoriales, el magistrado sustanciador rechazó la demanda, pues frente a él operó la cosa juzgada constitucional, consagrada en el artículo 243 de la constitución Política. Así mismo, en relación con otros cargos, se inadmitió la demanda, la cual fue corregida por el ciudadano dentro del plazo previsto.

Una vez corregida la demanda, y cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.522 de agosto 17 de 2001.

“Artículo 229. Incompatibilidad. La obligación de pagar regalías sobre explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.”

“Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Se considera que la disposición acusada es contraria a los artículos 13; 95 numeral 9; 150 numerales 10, 11 y 12; 151; 152; 154; 158; 338 y 363 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El demandante formula los siguientes cargos de inconstitucionalidad en contra de la disposición demandada:

2.1 Violación del principio de unidad de materia

Sostiene el demandante que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158, en concordancia con el 154 de la Constitución Política, pues desborda el ámbito de aplicación del Código de Minas, señalado en los artículos 1º y 2º de la Ley 685 de 2001. En efecto, para el demandante el Código de Minas debe regular la actividad económica de la minería, y no materias tributarias. Si bien reconoce que el tema de las regalías y el de la minería están relacionados, de ahí no se desprende que en una ley que regula la actividad minera pueda concederse una exención sobre impuestos nacionales o territoriales.

Indica que si bien la disposición hace referencia “a las sociedades comerciales que pertenecen a la industria minera, ésta se encamina a conceder ventajas de naturaleza económica que no pueden tener como causa su actividad.” Para el demandante, de acuerdo con la norma superior señalada y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe existir una relación de conexidad entre las normas de una misma ley. Sin embargo, esto no ocurre en el presente caso, pues la disposición acusada “se refiere exclusivamente a una exención de impuestos realizada a favor de sociedades de naturaleza comercial, hecho que no tiene relación ni depende en absoluto de la explotación de los recursos mineros (...)”.

2.2 Violación del derecho a la igualdad en materia tributaria, debido a la falta de razonabilidad del trato diferenciado que produce la exención a la explotación de recursos naturales no renovables

Por otra parte, el demandante sostiene que la norma acusada está consagrando una exención tributaria sobre impuestos nacionales y territoriales.¹ Según su parecer, esta exención de impuestos resulta inconstitucional, pues crea una diferenciación entre distintas actividades económicas, sin una razón suficiente. Aduce que si bien la amplia potestad de configuración legislativa para conceder exenciones implica un juicio de constitucionalidad débil, esto no significa que la Corte deba abstenerse de efectuar un control sobre las mismas. En particular, el control de la Corte debe servir para evitar que el abuso de la potestad de conceder exenciones impida el desarrollo del Estado social de derecho.

Al ejercer este control, la Corte debe indagar cuáles son los motivos del legislador para conceder una exención, sin que sea posible atender razones genéricas o vagas, cuando sean contrarias al principio de igualdad en materia tributaria. En el presente caso, el legislador además de rebajar el porcentaje de regalías a los particulares de un 10% a un 0.4%, los exoneró del pago de impuestos por la realización de su actividad. Empero, la exención tampoco tiene fundamento cuando la explotación se realiza sobre recursos del Estado. Este beneficio, que es doble cuando los recursos son de propiedad privada, no puede fundarse a posteriori en la simple necesidad abstracta de incentivar la inversión privada en el sector. En particular, debido a que esta motivación no aparece en los antecedentes legislativos, ni en el Plan de Desarrollo, ni en las políticas de incentivos al sector privado.

Entre tanto, continúa diciendo que mientras otros sectores y gremios económicos contribuyen al financiamiento de los gastos del Estado, esforzándose por pagar los impuestos, la actividad minera está exenta de pagarlos indefinidamente. Sin embargo, esta decisión de conceder una exención a un sector específico de la economía no obedece a un

proceso de planeación de incentivos económicos, que debería estar regulado en el plan de desarrollo e inversiones públicas.

2.3 La confusión entre impuestos y regalías lleva a tratarlos como figuras incompatibles

Finalmente, el demandante considera que el legislador está confundiendo las regalías y los impuestos, y al hacerlo, les está atribuyendo un carácter incompatible. Sin embargo, dice, las regalías y los impuestos tienen distinta naturaleza jurídica, y sus diferencias permiten que estas dos obligaciones sean compatibles. En el presente caso, dice, el pago de impuestos es una obligación que surge como consecuencia de la función social de la empresa, consagrada en el artículo 333 de la Constitución. Dentro de las obligaciones que tienen las empresas como parte de su función social, está la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, en concordancia con lo establecido en el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución. Entre tanto, las regalías son simples contraprestaciones por la utilización y por el agotamiento de los recursos naturales no renovables. Las diferencias entre la naturaleza de estas dos obligaciones hace que resulten perfectamente compatibles. De hecho, tales diferencias fueron el fundamento por el cual la Corte Constitucional en la Sentencia C-669/02, sostuvo que regalías e impuestos son obligaciones perfectamente compatibles, de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Sin embargo, sostiene, el legislador las trató como una misma institución, y de ahí que las haya considerado incompatibles.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía.

La ciudadana María Liliana Hernández Martínez, actuando como apoderada del Ministerio de Minas y Energía, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la disposición demandada, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

En primer lugar, considera que la disposición no vulnera el principio de unidad de materia, pues está encaminada a fomentar la actividad minera con miras hacer atractiva la inversión privada en ese sector. Luego, la materia a que se refiere el artículo acusado, guarda relación con el objeto de la ley, que es una regulación integral de la minería.

Por otra parte, dice que la diferencia de trato tributario no resulta contraria al principio de igualdad, pues tiene una justificación objetiva. Al establecer que la obligación de pagar regalías es incompatible con el pago de impuestos, se está incentivando el desarrollo de la actividad minera en el país, haciendo atractiva la inversión nacional y extranjera.

Sostiene además, que el legislador no confundió la obligación de pagar regalías por la explotación de recursos naturales con la de cancelar impuestos de carácter nacional, departamental y municipal, sobre esa misma actividad, ni desconoce la naturaleza de los impuestos. Indica que la incompatibilidad entre unas y otros no obedece a un capricho del legislador, se sustenta en la jurisprudencia constitucional, que ha sostenido que las regalías son incompatibles con el pago de impuestos sobre la explotación de recursos naturales no

renovables.

2. Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, intervino en el proceso solicitando a la Corte declarar inexecutable la palabra "otras", contenida en el último inciso del artículo 229 de la Ley 685 de 2001. Subsidiariamente, le solicitó declarar la exequibilidad de la disposición demandada, siempre y cuando se entienda que la incompatibilidad se aplica a determinados impuestos y no a todos ellos.

La subsidiariedad de las solicitudes hechas por el interviniente se deben a que considera que hay dos formas de entender la disposición demandada. Según la interpretación del demandante, el efecto de la disposición es el de exonerar a quienes explotan recursos no renovables de todos los impuestos nacionales y territoriales, incluidos el IVA, el impuesto a la renta, y el impuesto de industria y comercio. Si se acepta tal interpretación, la disposición demandada sería violatoria de los artículos 13, 287 y 362 de la Carta. Sin embargo, sostiene que resulta más plausible darle una interpretación distinta al precepto acusado, según la cual tales impuestos serían compatibles con el pago de regalías.

Estima que la segunda interpretación es más compatible con el texto acusado, a pesar de que haya ciertos "errores" en la redacción de esta disposición, que oscurezcan su sentido. Para justificar esta opción hermenéutica, parte de la premisa de que la jurisprudencia constitucional ha establecido la compatibilidad entre las regalías y los impuestos (Sentencia C-669/02). Teniendo en cuenta que impuestos y regalías son compatibles, aduce que la disposición demandada no está estableciendo una incompatibilidad general entre el pago de regalías y el de todos los impuestos, sino sólo sobre aquellos impuestos recaigan específicamente "sobre esa misma actividad", es decir, sobre la explotación de recursos no renovables. Al tratarse de impuestos cuyo hecho generador es la actividad específica de la minería, dice, las regalías resultan perfectamente compatibles con el impuesto de renta sobre los ingresos de quien los explote, con el impuesto predial sobre los predios donde se realiza esta actividad, y con el impuesto de industria y comercio sobre su actividad industrial y comercial. Con todo, el interviniente reconoce que tal interpretación sería más clara si después de establecer la incompatibilidad, el legislador hubiera previsto que: "[I]o anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para las actividades económicas en general", en lugar de establecer que: "[I]o anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas", como quedó redactada la norma.

En virtud de lo anterior, solicita a la Corte que, si acoge su interpretación de la disposición demandada, declare inexecutable la palabra "otras", contenida en el inciso segundo, caso en el cual conservaría sentido la frase: "[I]o anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para las actividades económicas", con lo cual la exención no afectaría la autonomía de la nación y de las entidades territoriales para cobrar los impuestos generales respectivos, como el IVA, el impuesto sobre la renta, el predial, y el de industria y comercio. De lo contrario, si la Corte considera adecuada la interpretación del demandante, le solicita que condicione la exequibilidad de la disposición, bajo el entendido de que la exención sólo se aplica a los impuestos que graven específicamente la actividad minera. En relación con los

demás impuestos, quienes realicen esta actividad deben ser tratados como todos los demás contribuyentes.

3. Empresa Colombiana de Petróleos.

El ciudadano Oscar Hurtado Corssy, como apoderado de la Empresa Colombiana de petróleo, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición demandada, solicitando su exequibilidad.

Señala que deben desecharse los cargos por falta de unidad de materia y violación de la igualdad contra el artículo 229, si se acogen los argumentos sostenidos por la Corte al analizar los artículos 227 y 228 en la Sentencia C-669/02.

En relación con el tema de la incompatibilidad entre regalías e impuestos, extrae apartes de la sentencia C-221/97, según la cual estas instituciones son compatibles, siempre que el impuesto no recaiga sobre la explotación de recursos no renovables, pues dicha actividad se encuentra exclusivamente sujeta al régimen de regalías.

Posteriormente indica que esta Corporación, en la Sentencia C-669 de 2002, señaló que las regalías son una contraprestación por la explotación de recursos no renovables y no un gravamen sobre la propiedad de los mismos. Adicionalmente, dice que la jurisprudencia sostiene que regalías e impuestos pueden coexistir, pues la Constitución no dispone su incompatibilidad. Finalmente, afirma que tal Sentencia estableció que corresponde al legislador establecer cargas tributarias sobre la explotación, al tiempo con el pago de regalías, si así lo considera, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Jaime Romero Mayor, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada, con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

Sostiene que el cargo de falta de unidad de materia no debe prosperar, si se acoge el criterio fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-669/02, pues en esa oportunidad, declaró exequibles los artículos 227 y 228, que se referían también a materias tributarias.

Adicionalmente, considera que no se presenta la pretendida violación del principio de igualdad, pues no se está discriminando a otros sectores de la sociedad. El tratamiento diferencial es un reconocimiento de las condiciones especiales de la actividad minera, dado el interés público que representa. Con todo, no es que la actividad minera tenga una posición preferencial frente a las actividades desarrolladas por otras personas, sino que se ha previsto el sistema de regalías como contraprestación por la explotación de aquellos recursos. Por lo tanto, no se está ante un tratamiento desigual entre dos situaciones iguales. A pesar de que los impuestos y las regalías tienen distinta naturaleza, los demás sectores económicos presuntamente discriminados no pagan regalías por el ejercicio de sus actividades. Tal contraprestación es exclusiva de la explotación de los recursos naturales que son propiedad del Estado.

Respecto de la compatibilidad entre impuestos y regalías, indica que la Corte Constitucional

ha sostenido en reiteradas ocasiones que no se pueden imponer impuestos a la explotación de recursos naturales no renovables (Sentencias C-065/98, C-987/99). Sin embargo, esta incompatibilidad no tiene el alcance que el demandante le quiere dar a la incompatibilidad que consagra la disposición demandada. En este sentido afirma que la explotación de recursos mineros no puede prescribirse como hecho generador del impuesto, pero la renta por la producción, explotación, transporte, y la exportación de dichos recursos naturales sí pueden ser consideradas como actividades gravables.

5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El presidente (e) del Instituto colombiano de Derecho tributario, rindió concepto dentro del proceso, solicitando que se declare la exequibilidad de la norma demandada, siempre que se entienda aplicable a los recursos naturales no renovables de la industria minera, que se encuentran regulados en la Ley 685 de 2001.

En relación con el primer cargo, señala que la norma acusada tiene relación directa con la materia que es objeto de codificación - regulación minera -. En este sentido, afirma, "desde esta perspectiva, resulta natural que el legislador, al erigir en norma jurídica el tema minero, regule al mismo tiempo aspectos impositivos que atañen al mismo tema. En este caso, entonces, sería claro que las normas tributarias relacionadas con la minería guardarían conexidad con el tema general desarrollado en la ley y, por consiguiente, no podrían ser tachadas de inconstitucionales por violar el principio de unidad de materia." Sin embargo, advierte, la norma acusada incorpora una disposición susceptible de ser aplicada a la totalidad de los recursos naturales no renovables, de acuerdo con su tenor literal.

Dicho en otras palabras, el texto de la disposición regula aspectos que son propios del tema de los hidrocarburos, lo cual resulta violatorio del principio de unidad de materia. Dice sobre este punto: "En efecto, con el pretexto de normatizar las cuestiones que atañen a la minería - materia que constituye apenas una "especie" dentro del "género" de los recursos naturales no renovables -, se introduce una disposición con vocación de ser aplicable a todos esos recursos, sin que los mismos, concebidos como totalidad, constituyan el objeto material de la ley donde aparece incorporada la disposición demandada". En consecuencia, el Instituto considera que la posible declaratoria de constitucionalidad del artículo 229 de la Ley 685 de 2001 debe estar condicionada a que el mismo se interprete en el sentido de que sólo introduce una regulación atinente a los recursos mineros.

En cuanto al cargo por violación del principio de igualdad, indica que el artículo demandado no comporta una exención de tributos preexistentes, ni la prohibición para los entes locales de continuar recaudando los tributos que en la actualidad sean exigibles. Lo que el precepto consagra es que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001, no pueden establecerse nuevos tributos nacionales, ni locales, que graven la explotación de recursos naturales no renovables, en cuanto tal explotación ya está afectada con el pago de regalías.

Expone que tal principio puede resultar inequitativo, en la medida en que no parece haber un principio de razón suficiente para que la minería no esté afectada con impuestos sobre la explotación. Sin embargo, advierte que la disposición, más que ser inconstitucional, resulta inocua por las siguientes razones:

“En el orden nacional, la “prohibición” de establecer impuestos sobre los recursos naturales no renovables no tiene un destinatario específico y en consecuencia el “mandato” termina por no ser tal. En efecto, sostiene el “establecimiento” de tributos que prohíbe la norma es una facultad que compete exclusivamente al legislador, lo cual se traduce en que la única manera en que el legislador estaría obligado a cumplir con el precepto sería mediante un mandato constitucional un mandato contenido en una ley de carácter especial. Pero como la disposición en estudio está contenida en una ley ordinaria, en el momento en que el legislador pretenda establecer impuestos sobre la explotación de recursos naturales bastará con que expida otra ley ordinaria que introduzca el determinado tributo, sin que ello tenga una consecuencia distinta a derogar la disposición bajo examen, es decir la prohibición de establecer tributos”.

Y en el orden local, indica la norma puede considerarse como una verdadera “prohibición de gravar”. Pero como las entidades territoriales sólo pueden “gravar” dentro de su jurisdicción en virtud de una ley habilitante, que debe ser expedida por el legislador, la disposición también termina por ser inocua en cuanto, al igual que en el caso anterior, sólo tiene como destinatario al propio legislador en el orden nacional (...).”.

Sostiene que la situación habría sido diferente si el legislador hubiere establecido que el “cobro” de regalías es incompatible con el “cobro” de impuestos. En tal situación, el beneficio otorgado por la ley hubiere sido claro, y en tal caso sería necesario realizar un juicio en relación con los principios de igualdad y de equidad tributaria.

En cuanto a la posible coexistencia de impuestos y regalías, y en contravía de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, advierte que el instituto ha considerado que las dos figuras no resultan incompatibles, pues la Constitución no consagra su incompatibilidad. Sostener una incompatibilidad en abstracto equivale a afirmar que no pueden cobrarse impuestos a las actividades en que un particular deba reconocer una participación al propietario del bien explotado, con el argumento de que ello comporta una carga económica excesiva. Por el contrario, agrega, en toda actividad en la cual un particular explota un bien ajeno, sea éste del Estado o no, es jurídicamente exigible una participación para el dueño que no está en capacidad de explotarlo, sin que ello sea óbice para el pago de impuestos sobre la explotación. Así, la participación al dueño no resulta incompatible per sé con el cobro de tributos sobre la actividad que la originó, pues las dos obligaciones tienen fuentes, causas y naturalezas distintas.

Con todo, sostiene que el cargo contra la disposición no debe prosperar, pues el demandante asume que el legislador no puede consagrar la incompatibilidad porque no está consagrada en la Constitución. Lo anterior, señala, “pone en evidencia la falacia de la cual adolece el argumento esbozado por el actor. La Constitución puede no prever o consagrar muchos de los principios del ordenamiento, lo cual no implica que su inmersión dentro del mismo resulte inconstitucional.” En virtud de lo anterior, considera que el legislador tiene la potestad de consagrar la incompatibilidad entre impuestos y regalías, sin que ello atente contra la Constitución. Por estas razones, indica el cargo no puede prosperar.

Así mismo, el Instituto sostiene que el cargo de reserva de ley orgánica para exenciones tributarias tampoco puede prosperar. En primer lugar indica que la norma en estudio no

consagra exención de impuestos, pues apenas se refiere a una prohibición de establecer tributos. En segundo lugar, destaca que la Constitución no establece que sólo las leyes orgánicas puedan fijar los sectores económicos sobre los que pueden recaer exenciones tributarias. Por el contrario, afirma que el objeto propio de la Ley Orgánica, de acuerdo con el artículo 150 de Carta Política, es regular lo atinente a la preparación, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y no el de fijar parámetros para conceder exenciones tributarias.

El ciudadano, Carlos Pablo Márquez, del Centro de Estudios en Derecho y Economía, Facultad de Ciencias Jurídica de la Pontificia Universidad Javeriana, emitió concepto sobre la constitucionalidad de la norma que se revisa.

En relación con el primer cargo, sostiene el interviniente que desde una perspectiva de política económica, la relación temática entre la exclusión impositiva y el código de minas es clara. Si el objetivo de la ley es el fomento de la actividad minera y su antecedente es el Plan Nacional de Desarrollo Minero, que pretendía promover la inversión en el sector, la exclusión impositiva debe considerarse como un mecanismo dirigido hacia este objetivo. Con ello se pretende fomentar la inversión extranjera en la explotación de recursos no renovables, abastecer la demanda interna y aumentar las exportaciones de dichos productos.

En lo que respecta a la presunta vulneración del artículo 13 Superior, indica que el argumento del demandante pretende que haya una igualdad matemática entre actividades económicas distintas. Sin embargo, esta concepción de la igualdad no es la que prohíja la Constitución, como lo ha sostenido la Corte Constitucional en múltiples oportunidades.

Aduce también que el cargo según el cual la incompatibilidad entre impuestos y regalías es inconstitucional, tampoco está llamado a prosperar. Los impuestos surgen en cabeza de los particulares como una obligación general de la cual no se genera una contraprestación específica. Entre tanto, las regalías corresponden al pago por la explotación de bienes no renovables, que pertenecen al Estado. Con todo, sostiene que la redacción del artículo demandado es infortunada, pues pareciera considerar que la actividad impositiva del Estado es incompatible con el cobro de regalías. Señala que de acuerdo con Sentencia C-669 de 2002, la regalía y los tributos pueden coexistir, toda vez que la Constitución no impone la incompatibilidad.

Explica que corresponde al legislador decidir si impone cargas tributarias sobre la explotación de recursos no renovables, al tiempo con el pago de regalías. Esta facultad la ejerce en el marco de su potestad de configuración y en consideración a la política que más convenga para los intereses del Estado. En virtud de lo anterior, en el presente caso, el legislador consideró que, para fomentar la explotación de recursos naturales no renovables, era innecesario el pago de impuestos y regalías conjuntamente. Con todo, es claro que constitucionalmente impuestos y regalías no son incompatibles, pero es potestad del legislador determinar si junto con el pago de regalías conviene exigir el pago de impuestos. Sin embargo, advierte que al no ser jurídicamente incompatibles impuestos y regalías, “la norma está inmersa en un error teórico que puede suponer o llevarse a generalización, y convertirse en un amparo para que otras industrias generadoras de regalías se escuden del pago de impuestos.”

Por los argumentos expuestos, considera el interviniente que si la Corte declara exequible el artículo, debe hacerlo condicionadamente, "puesto que la actividad impositiva no es incompatible con el pago de regalías, y dicha exención funciona sólo para el fomento de la actividad que la Ley 685 de 2001 está tratando de incentivar".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación (E), en concepto No. 3282 recibido el 9 de julio de 2003, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

El Ministerio Público señala que el cargo por violación del principio de unidad de materia no puede prosperar. Sostiene que el principio de unidad de materia está encaminado a garantizar la racionalidad del debate democrático de la ley en el Congreso, y asegurar que haya un nivel aceptable de coherencia entre las disposiciones de una misma ley. Citando algunas sentencias de esta Corporación, afirma que el análisis de un cargo por violación de la unidad de materia no puede resultar excesivamente estricto, sino que debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la finalidad de este principio constitucional. En ese orden de ideas, todas las disposiciones de una ley deben guardar cierto grado de conexidad teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma.

Este criterio fue reiterado por la Corte en la sentencia C-669/02, en la cual tuvo oportunidad de referirse al tema general del Código de Minas, y a su relación de conexidad con las materias tributarias y de regalías. De tal modo, siguiendo el criterio flexible de conexidad esbozado por la jurisprudencia de la Corte, el Procurador afirma que la disposición demandada guarda una relación con el tema general de la Ley 685/01. Esto es así, siempre y cuando se entienda que el objetivo del Código de Minas no es sólo el de regular "las relaciones jurídicas entre personas particulares o entres (sic) éstas y el Estado, sino de aquellos temas de contenido económico y tributario sobre la misma actividad minera, como lo es, en este caso la incompatibilidad entre el cobro de regalías y de impuestos sobre la explotación de recursos naturales no renovables."

Respecto del cargo por violación del principio de igualdad en materia tributaria, el Procurador señala que debe establecerse si efectivamente se da en este caso una diferencia de trato, y si esta diferencia implica una discriminación en contra de los sectores económicos que no han sido beneficiados con la exclusión tributaria. Para ello es necesario establecer si los parámetros de comparación son efectivamente comparables. Es decir, si el sector minero, y otros sectores económicos están sujetos a las mismas cargas en relación con la realización de su actividad.

En este punto, el procurador encuentra que la actividad minera se encuentra sujeta al pago de regalías, al cual no están obligados otros sectores económicos. De tal modo que, mientras que la minería paga regalías, pero está liberada del obligación de pagar impuestos por la explotación, las demás actividades tienen la obligación de pagar impuestos, pero no están obligadas a pagar regalías. Por lo tanto, el tratamiento tributario diferente entre las

diferentes actividades económicas se encuentra justificado en virtud de la diferencia en el trato constitucional entre unas y otras.

Según la vista fiscal, tampoco puede prosperar el cargo por la presunta confusión entre regalías e impuestos, que según el demandante ha conducido a que el legislador establezca la incompatibilidad entre ellos. Si bien son obligaciones diferentes, las dos son mecanismos por los cuales las empresas contribuyen a la financiación de los gastos e inversiones del Estado. Además, si bien estas dos obligaciones pueden coexistir, no existe una disposición que impida que el legislador excluya los impuestos sobre la explotación, cuando considere que esta coexistencia implique una carga demasiado onerosa. Por el contrario, esta facultad de exclusión tiene su fundamento en la amplia potestad de configuración legislativa en esta materia.

Frente a la presunta exención de impuestos, considera que el cargo tampoco puede prosperar. Una exención supone la sustracción de ciertos sujetos pasivos del pago de un tributo, a pesar de que realicen su hecho generador. Esta sola distinción entre sujetos no es motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad, pues las exenciones están consagradas explícitamente en la Constitución, y pueden tener un fundamento válido en diferencias de hecho entre los sujetos pasivos de un mismo tributo. Ello no significa que una exención no pueda declararse inconstitucional, por ser contraria al principio de equidad tributaria. Sin embargo, para que resulte inconstitucional, es necesario que la exención carezca de un “motivo válido, objetivo y razonable, basado en circunstancias especiales”.

En virtud de lo anterior, advierte que en este caso no hay una exención de impuestos, pues la norma demandada en ningún momento señala una categoría de sujetos pasivos que no estén obligados de impuestos, a pesar de realizar el hecho generador del tributo. Lo que la disposición demandada está consagrando es la exclusión tributaria, aplicable en general a todos los sujetos que realicen una actividad determinada, la minería. Esta exclusión tiene su fundamento en que el desarrollo de esa actividad supone el pago de otra obligación de financiar los gastos e inversiones del estado a través del pago de regalías.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN.

Competencia.

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para resolver la demanda presentada contra las expresiones normativas acusadas, por hacer parte de un ordenamiento de carácter legal.

Falta de unidad de materia.

2. Según el demandante, la prohibición de establecer impuestos nacionales y territoriales a la explotación de recursos naturales no renovables, cuando se pagan regalías, vulnera el principio de unidad de materia. Si bien reconoce la conexidad temática entre la regulación de las regalías y la minería, esta conexidad no tiene el alcance de permitir que el legislador exonere esta actividad del pago de impuestos.

Algunos de los intervinientes sostienen que la regulación tributaria es un instrumento de

fomento, cuya conexidad con la minería es de carácter económico, como lo dijo la Corte en la Sentencia C-669 de 2002. Otros agregan que la conexidad depende de que el ámbito de aplicación de la norma se restrinja a la actividad minera, y no a toda explotación de recursos naturales no renovables, como dice textualmente.

3. A la Corte le corresponde establecer entonces, si una disposición que prohíbe que se establezcan impuestos nacionales y territoriales a la explotación de recursos naturales no renovables extiende el nexo entre las materia tributaria y minera, más allá de lo que resulta aceptable constitucionalmente. Al efectuar dicho análisis esta Corporación debe determinar si la referencia genérica que hace la disposición a la explotación de recursos naturales no renovables, desborda el ámbito de aplicación de la minería, o si, por el contrario, la norma debe entenderse limitada específicamente a esta actividad.

4. Antes de abordar el problema propuesto, la Corte debe referirse a la idoneidad del cargo planteado por el demandante. Ello se debe a que en la Sentencia C-229 de 2003, esta Corporación consideró inepto el cargo por violación de la unidad de materia contra la misma disposición, planteado en términos similares a los que propone el demandante en esta ocasión.

En la demanda que dio origen a la Sentencia C-229 de 2003, los demandantes fundaban la falta de unidad de materia en que las materias tributaria y de regalías desbordaban el ámbito de aplicación del Código de Minas. El cargo planteado en aquella oportunidad se fundaba en dos argumentos, a saber: En primer lugar, los demandantes definían en abstracto los temas del artículo 229, como tributario y de regalías, y sostenían que tales temas eran ajenos a la materia general de la ley, según el artículo 2º, que define su ámbito material. Al hacerlo, estaban pasando por alto que las disposiciones tributarias y de regalías acusadas se aplican exclusivamente a la minería. La Corte consideró que esta estrategia argumentativa era inepta como cargo de inconstitucionalidad, pues lo que estaban haciendo los demandantes era definir “una relación entre materias, en lugar de comparar el tema general de la ley con el contenido normativo de las disposiciones que están acusando”. En segundo lugar, la Corte sostuvo que el cargo era inepto, pues los demandantes tomaron el artículo 2º exclusivamente como una descripción temática de la ley, para concluir que las disposiciones que no se refirieran explícitamente al tema descrito, vulneraban la unidad de materia. Al hacerlo, desconocieron que ese artículo también tiene un carácter prescriptivo. Define con carácter normativo el ámbito de aplicación material del código, el cual debe entenderse incorporado a todas sus disposiciones, independientemente de que una u otra disposición carezca de referencias explícitas a la minería.

Aun cuando el demandante en este proceso también toma como parámetro el ámbito de aplicación del Código de Minas, consagrado en su artículo 2º, el cargo planteado difiere sustancialmente del que la Corte consideró inepto en la Sentencia C-229 de 2003. Básicamente, porque en esta ocasión el demandante reconoce la relación que hay entre el tema de regalías, y la actividad minera. Lo que objeta es que esa relación de conexidad tenga el alcance de permitirle al legislador prohibir el establecimiento de impuestos nacionales y territoriales. Como se observa, este planteamiento no se abstrae del contenido de la disposición analizada, ni desconoce el efecto normativo del ámbito de aplicación de la ley, definido en el artículo 2º. Lo que el demandante cuestiona no es per sé la inclusión de

temas tributarios o de regalías en un código de minas, sino el contenido específico de la disposición acusada. Por lo tanto, la Corte considera que el cargo planteado es apto, y le corresponde entonces efectuar un análisis de fondo.

5. Como lo destaca el punto de vista fiscal, para establecer el alcance del principio de unidad de materia, es necesario partir de la razón jurídica constitucional que fundamenta dicho principio. En este sentido, esta Corporación ha sostenido desde sus inicios, que el principio de unidad de materia propende a un mismo tiempo por la racionalidad del debate legislativo, y en términos más generales, por la racionalidad del proceso de creación normativa, y por la racionalidad del producto legislativo. Así lo ha anotado la Corte, al decir:

“(…) La exigencia constitucional se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso normativo tanto en su fase de discusión como de elaboración de su producto final. El principio de unidad de materia que se instaura, contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República (…)” (Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico. No. 41).

De la anterior cita se extrae entonces que, teniendo en cuenta los criterios de interpretación sistemática y teleológica, la unidad de materia es una garantía institucional del principio de democracia representativa, y del Estado de derecho (C.P. art. 1º).

En efecto, la unidad de materia garantiza la democracia representativa, impidiendo que ciertas disposiciones, por completo ajenas al tema general de una ley, pasen inadvertidas por los Congresistas. Esto permite racionalizar la representación política, pues impide que una mayoría apruebe, desconociéndola, una disposición contraria a los intereses de la mayoría representada. A su vez, la unidad de materia garantiza que las normas que hacen parte de una misma ley sean eficaces. A pesar de que esté adecuadamente redactado, el texto de una disposición no contiene por sí mismo, su sentido normativo. Cuando el texto de una disposición se encuentra aislado de un contexto jurídico coherente, que permita darle sentido, su efecto normativo se ve sustancialmente disminuido. Los operadores jurídicos encargados de aplicarla carecerán de un contexto a partir del cual darle sentido, y las diferentes interpretaciones aumentan la incertidumbre jurídica, con todas las consecuencias que esto conlleva. Al ubicarse dentro de una fuente formal que regula una misma materia, el texto de la disposición adquiere un sentido más completo, a partir del contexto jurídico más o menos homogéneo en el que se encuentra, y esto facilita su interpretación, y por lo tanto también su aplicación.

Sin embargo, si se le da un alcance excesivo a este principio de unidad de materia, se terminarían desconociendo los principios que precisamente se pretenden realizar. Se estaría

afectando el principio democrático, en la medida en que se limitando la potestad del Congreso para configurar la legislación, en la medida en que no obedezca a una concepción estrecha o demasiado particularista de lo que constituye una materia. Así mismo, se estaría desconociendo el principio de seguridad jurídica y de eficacia de las normas legales, en cuanto produciría una fragmentación de la legislación, que le restaría sistematicidad. Una visión estrecha de lo que constituye una materia impediría que el legislador regule integralmente en una misma ley, un área de la vida social que tiene diversos aspectos, temas o materias, conectados entre sí a partir de un criterio de identidad temática amplia, o de un criterio teleológico o sistemático. Este sería el caso del Código Civil, que regula materias aparentemente diferentes, pero que, vistas desde un contexto global, constituyen una regulación sistemática e integral de la vida civil de las personas.

Por este motivo, la misma Sentencia C-025 de 1993 antes citada, anota también que el principio de unidad de materia no puede terminar contrariando el principio democrático. La expresión constitucional “materia”, debe entenderse en un sentido amplio, y por lo tanto, sólo aquellas disposiciones que carezcan por completo de una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática, con la materia dominante de una ley, deben declararse inexequibles. Al respecto, esta Corporación, en aquella oportunidad, anotó que:

“(…) La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley. Anótase que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.” (Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico. No. 43).

Por otra parte, al tratarse de un principio y no de una regla constitucional, el alcance de la unidad de materia no está predeterminado, sino que obedece del tipo de regulación objeto de análisis. Los temas que contiene una ley por la cual se expide un código suelen ser bastante variados, y la conexión entre ellos suele ser más lejana. Por consiguiente, el patrón mediante el que se conectan debe definirse de manera más abstracta, que si se trata de una ley que regula una materia específica. Un código como el que se expidió mediante la ley que contiene la disposición acusada presupone una regulación integral y sistemática de una actividad económica, la minería. En esa medida, es de suponerse que sus disposiciones contienen una variedad relativamente amplia de temas, conectados entre sí a través de un denominador común, que es la actividad minera.

6. A partir de lo anterior, debe concluirse que el criterio para determinar si la disposición acusada cumple con el principio de unidad de materia debe ser su conexión con el tema minero. El que la disposición acusada esté afectando más o menos intensamente un área diferente de la regulación, como puede ser la potestad impositiva del Estado, no es un criterio suficiente para desvirtuar su conexión con la “actividad minera”. Para ello, es necesario además, que sea posible mostrar que la restricción a la potestad impositiva no

tiene una relación directa y específica con el tema minero. Por lo tanto, no resulta de recibo el cargo formulado por el demandante, según el cual el grado de afectación de la potestad impositiva del Congreso o de las entidades territoriales desvirtúa cualquier conexión con el tema minero. Desde este punto de vista, el cargo no puede prosperar.

7. A pesar de lo anterior, uno de los intervinientes, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, señala que de acuerdo con su tenor literal, la disposición demandada vulnera en cierta medida el principio de unidad de materia, pues se refiere de forma genérica a la explotación de recursos naturales no renovables. Según este argumento, si bien la minería está incluida dentro esta explotación, la disposición acusada incluye además, la explotación de otros recursos no renovables que no son mineros. Por lo tanto, a pesar de haber una conexidad entre la minería y los recursos naturales, la norma estaría desbordando el tema propio del Código de Minas.

Sin duda, la definición del ámbito de aplicación material del Código se limita a la actividad minera. Por lo tanto, de resultar plausible la interpretación hecha por el interviniente, la disposición acusada sería inconstitucional, en la medida en que excedería la materia objeto de regulación. Ello no implica necesariamente que el artículo 229 debiera ser declarado inconstitucional. Al fin y al cabo, la explotación de recursos naturales no renovables no es una actividad completamente ajena a la minería. Simplemente, la actividad definida por la norma resulta más amplia que la definida en el Código. Por lo tanto, su constitucionalidad estaría supeditada a que se interpretara que la incompatibilidad que en ella se consagra, se aplicara exclusivamente a la actividad minera.

Sin embargo, el problema planteado por el interviniente no es de naturaleza constitucional. Se trata, por el contrario, de una cuestión de simple integración normativa. Como se dijo atrás en esta Sentencia, reiterando lo dicho en la C-229 de 2003, el ámbito de aplicación de la ley, establecido en su artículo 2º, tiene efectos normativos predicables de todas las disposiciones del Código. En esa medida, independientemente de que alguna de sus disposiciones no haga una referencia explícita a la actividad minera, o que utilice una expresión más amplia, como “explotación de recursos naturales”, todas y cada una de dichas disposiciones se aplican única y exclusivamente a la actividad minera, tal como ésta se define en el mismo código. Por lo tanto, desde este punto de vista es improcedente el cargo por violación del principio de unidad de materia.

Los distintos sentidos de la disposición acusada y su razonabilidad.

8. El demandante aduce que el legislador desconoció las diferencias jurisprudencialmente reconocidas entre las regalías y los impuestos, y como consecuencia de ello, los consideró incompatibles. Según su parecer, la errada concepción sobre la incompatibilidad de dichas figuras impositivas, condujo al establecimiento de una exención tributaria a favor de la actividad minera, la cual resulta abiertamente inequitativa frente al régimen impositivo que se impone a otros sectores económicos, vulnerando, por contera, el principio constitucional de la igualdad. Al respecto, manifiesta que: “(...) se está creando injustificadamente un tratamiento discriminatorio preferencial a un sector o gremio económico del sector minero, pues para el resto de ciudadanos y gremios que realizan otras actividades económicas, como son, la INDUSTRIA MANUFACTURERA entre TANTAS otras, se han excluido de esta clase de

ventajas económicas, siendo que éstas igualmente, contribuyen al desarrollo económico del país y deben, por lo tanto, tener un tratamiento igual (...).”.

Sostiene que el reducido número de beneficiarios de la exención desvirtúa que su fundamento sea de interés general. Dice que, por el contrario, la exención resulta desproporcionada en una coyuntura de déficit fiscal que llevó al Congreso a gravar artículos de primera necesidad, desvirtuando con ello que la exención obedezca a un criterio de planeación económica y tributaria.

Algunos de los intervinientes sostienen que la razonabilidad del trato diferente radica en la necesidad de fomentar la actividad de un sector sujeto a cargas económicas especiales (regalías) y que, por lo mismo, resulta incompatible gravarlo adicionalmente con cargas tributarias. Otros sostienen que los impuestos y las regalías son compatibles, pero que de ahí no se desprende que la Constitución imponga que deban cobrarse conjuntamente, toda vez que dicha decisión corresponde a un juicio político - económico del legislador.

Un grupo de intervinientes le dan una interpretación diferente al texto, y sostienen que la norma no tiene el alcance que le imputa el demandante. Dentro de este grupo, algunos sostienen que el pago de regalías sólo es incompatible con el cobro de impuestos sobre la explotación, mientras otros sostienen que la norma no prevé una exención, sólo prohíbe el establecimiento de impuestos nuevos, pero los impuestos preexistentes pueden seguirse cobrando.

El Procurador agrega que a pesar de las diferencias entre impuestos y regalías, unos y otras son contribuciones de los particulares a los gastos de funcionamiento e inversión del Estado, y que la decisión legislativa de declararlos incompatibles es razonable, pues otras actividades empresariales no deben pagar regalías.

9. Teniendo en cuenta que el demandante y los intervinientes le atribuyen distintos sentidos normativos a la disposición acusada, le corresponde a la Corte determinar cuáles de ellos resultan ajustados a la Constitución, a partir de un juicio de razonabilidad de dichas interpretaciones. En efecto, en una reciente Sentencia, la Corte se refirió a la necesidad de que las interpretaciones que se alegan inconstitucionales, resulten razonables. Dijo al respecto:

“Si bien en principio a esta Corporación no le corresponde interpretar textos de orden legal, dicha hermenéutica es necesaria en aquellos casos en que un mismo texto de esta naturaleza pueda entenderse de diversas maneras, y haya al menos una interpretación que resulte contraria a la Constitución. Para ello, sin embargo, es necesario establecer si la interpretación considerada inconstitucional por el demandante resulta razonable.” (Sentencia C-875 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Recuérdese que, en principio, como lo ha sostenido en múltiples oportunidades la jurisprudencia de esta Corporación, no le corresponde a la Corte Constitucional fijar el sentido normativo de las disposiciones acusadas. A pesar de ello, la interpretación de un texto legal adquiere relevancia constitucional cuando éste es susceptible de más de una interpretación, y al menos uno de sus sentidos normativos aparece como contrario a la Carta. En tales casos, la Corte debe determinar el sentido del texto legal demandado, para poder

realizar el examen de constitucionalidad. Sin embargo, si del análisis hecho por la Corte resulta que la interpretación presuntamente inconstitucional no es razonable, la Corte debe descartarla, sin que ello afecte la constitucionalidad de la disposición demandada. En los otros casos, cuando una interpretación razonable de la disposición resulte contraria a la Constitución, y otras se ajusten a ella, la Corte debe declarar su constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de conformidad con la Carta.

10. En virtud de lo anterior, esta Corporación debe establecer si los sentidos normativos que se dan del texto demandado resultan razonables. De ser así, le corresponde entrar a interpretar si aquellos son contrarios a la Constitución. En caso de que tan sólo alguno de ellos resulte razonable, debe adelantarse el juicio de inconstitucionalidad frente a él y, a su vez, rechazar los restantes. Por último, si ninguna interpretación resulta razonable, la Corte debe analizar si existe alguna otra posible interpretación de la disposición demandada y, en dicho caso, determinar si se aviene o no a la Constitución. Luego, obsérvese como, el paso a seguir consiste en establecer cuáles son los sentidos de la disposición acusada y determinar su razonabilidad.

11. Una primera interpretación de la norma concluye que, a pesar del tenor literal del encabezado de la disposición objeto de acusación, el legislador no estableció una incompatibilidad entre los “impuestos” y las “regalías”². Para quienes sostienen esta tesis, el precepto legal demandado sólo prohíbe el “establecimiento” de impuestos nuevos, pero los impuestos preexistentes pueden seguirse “cobrando”.

Al respecto, dicen, basta con interpretar el primer inciso del texto acusado, según el cual:

“La obligación de pagar regalías sobre explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.” (resalta y subraya la Sala)

A juicio de los expositores de esta interpretación, el pago de regalías tan sólo es incompatible con el “establecimiento” de impuestos por parte de las entidades nacionales, departamentales, y municipales. De suerte que, si el legislador hubiera pretendido exonerar a los mineros de sus obligaciones tributarias vigentes, la disposición habría prohibido el “cobro” o el “pago” de impuestos nacionales, departamentales o municipales, y no su “establecimiento”, acción que presupone la inexistencia de lo que se está prohibiendo establecer.

Desde esta perspectiva, una posible interpretación del sentido del artículo 229, es que a partir de su entrada en vigencia no se pueden establecer o crear nuevos impuestos que graven la “explotación minera”, pues tal actividad está sujeta a la obligación de pagar regalías. En efecto, si lo que la disposición está prohibiendo es el “establecimiento” de impuestos, cuando el sujeto pasivo ya está obligado al pago de regalías, ha de suponerse que lo que se prohíbe es el establecimiento de nuevos impuestos, pues el verbo utilizado implica instituir, crear, o fijar algo que, por lógica, no ha sido creado.

Debe concluirse entonces, que la norma demandada está excluyendo una actividad, la explotación de recursos mineros, de la fijación futura de nuevos impuestos por parte del

Congreso o de las entidades territoriales. La identificación de los destinatarios de la prohibición resulta fácil de efectuar, si se tiene en cuenta que sólo estas entidades tienen la facultad de realizar el verbo rector de la norma, que es precisamente el de “establecer” impuestos a la explotación minera. Por lo tanto, la norma está dirigida hacia el mismo Congreso, hacia las asambleas departamentales y los concejos municipales.

Esta interpretación, a juicio de sus expositores, es consistente también con la redacción del segundo inciso de la disposición demandada, que aclara el alcance del primero. En efecto, el segundo inciso precisa que la limitación a la facultad de establecer nuevos impuestos no impide que el Congreso fije impuestos para otras actividades económicas. De ahí se infiere que el primer inciso está prescribiendo es la fijación de nuevos impuestos para una actividad económica determinada, la explotación minera. Este segundo inciso dice textualmente: “Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas.”

En esa medida, el Congreso, y las entidades territoriales, en la medida en que una ley las habilite, pueden establecer nuevos tributos sobre actividades y hechos gravables distintos a la explotación minera en sí misma, como lo dispone expresamente el inciso segundo, sin alterar la incompatibilidad consagrada en el primer inciso.

De tal modo que, a juicio de los expositores de esta interpretación, se observa que el sentido de la norma consiste en limitar hacia el futuro la potestad impositiva del mismo Congreso, y de las entidades territoriales, y no el de afectar los impuestos vigentes en relación con la explotación minera.

12. Una segunda interpretación de la norma concluye que, a pesar de la sutileza del lenguaje, la disposición acusada está efectivamente consagrando una exención tributaria sobre impuestos nacionales y territoriales. Para el efecto, estiman, basta con detenerse en el encabezado del precepto legal demandando, según el cual, existe una “INCOMPATIBILIDAD” entre la obligación de pagar regalías y el establecimiento de impuestos para la explotación minera. A juicio de los expositores de esta tesis, el Congreso no puede limitar su potestad impositiva, ni tampoco limitar el establecimiento de impuestos territoriales, en beneficio de un sector exclusivo de la economía, so pena de vulnerar lo previsto en los artículos 13, 338 y en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política.

Independientemente de considerar cuál es la interpretación correcta, este análisis es suficiente para concluir que ambas tesis se fundamentan en un análisis razonable del precepto legal demandado y, por lo mismo, esta Corporación procederá adelantar el juicio de inexecutable a partir del reconocimiento de ambos sentidos normativos.

13. Conforme a lo anterior, y a manera de conclusión, esta Corporación tiene que la disposición acusada puede ser interpretada en dos sentidos: Según una primera línea hermenéutica, que corresponde a la tesis del actor, dicho aparte establece una exención tributaria sobre impuestos nacionales y territoriales, contrariando la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la compatibilidad de las regalías y los impuestos. Por otra parte, de acuerdo con una segunda línea de interpretación, se observa que su sentido es el de limitar hacia el futuro la potestad impositiva del Congreso, y de las entidades territoriales, y no el de afectar los impuestos vigentes en relación con la explotación minera.

Nótese como ambas interpretaciones resultan razonables y a su vez permiten plantear los siguientes problemas jurídicos: (i) Desde el punto de vista constitucional, ¿son o no incompatibles los impuestos y las regalías?; con el propósito de concluir que, si lo son, la norma acusada resulta constitucional y, por el contrario, si no lo son, dar respuesta a otro interrogante, consistente en saber: (ii) ¿Si el legislador puede mediante una ley ordinaria autolimitar su potestad impositiva general?.

La confusión entre impuestos y regalías, y la compatibilidad entre unas y otras.

14. Para dar respuesta al interrogante consistente en establecer si los impuestos y las regalías son o no incompatibles, la Corte procederá a reiterar cuál ha sido la evolución de su jurisprudencia en relación con la naturaleza de las regalías, su diferencia con los tributos, y la posibilidad de gravar la explotación de recursos naturales no renovables.

15. Desde que tuvo oportunidad de comparar la naturaleza jurídica de los impuestos y de las regalías, la Corte sostuvo que se trataba de cargas económicas distintas. En la Sentencia C-227 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte afirmó que a pesar de ser obligaciones que tienen los particulares con el Estado, impuestos y regalías tienen fundamentos constitucionales, y finalidades distintas. Mientras los impuestos son consecuencia del poder de imperio del Estado, que a través de la ley les impone a los particulares el deber - unilateral - de contribuir a la financiación de sus gastos e inversiones, consagrado en el numeral 9º del artículo 95, la obligación de pagar regalías tiene su fundamento en los artículos 332 y 360 de la Constitución. En esa medida, el pago de regalías constituye una contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables que son de propiedad del Estado. Aun cuando no de manera contundente, en dicha Sentencia la Corte también sostuvo que la obligación de pagar regalías igualmente era consecuencia del desgaste ambiental producido por el agotamiento de los recursos no renovables. En el fundamento No. 16 de esta Sentencia, la Corte inicialmente fundamentó el deber de pagar regalías exclusivamente en función de la titularidad de los recursos:

“A pesar de tener en ocasiones similitudes ya que implican pagos del particular al Estado, las regalías y los impuestos son figuras diversas, con un fundamento constitucional y una finalidad diferentes. Así, como bien lo señala uno de los intervinientes, la Carta acoge la concepción de la “regalía - precio”, pues la define como una “contraprestación” que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad de la Nación (CP art. 360).” (Sentencia C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Resaltado fuera del texto original).

Seguidamente, parece agregar como fundamento de dicha obligación también el desgaste por el agotamiento de los mismos:

“Por ende, las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuáles es titular (CP art. 332), debido a que estos recursos existen en cantidad limitada.”. (Resaltado y subrayado por fuera del texto original).

Con posterioridad, en la misma Sentencia, la Corte parece ser más precisa y contundente al afirmar:

“Finalmente, la obligatoriedad de las regalías encuentra sentido en la característica propia de los recursos no renovables pues, como se vio, éstos existen en cantidad limitada y progresivamente se van agotando, por lo cual son un capital natural que la sociedad consume en forma inevitable. Por ello es razonable que exista una diversa regulación constitucional en materia de recursos naturales. Así, en relación con los recursos renovables, la Carta únicamente exige que se garantice su desarrollo sostenible (CP art. 80), puesto que tales bienes pueden ser explotados en forma indefinida, si son adecuadamente utilizados. En cambio el artículo 360 superior ordena que el Estado, en representación de toda la sociedad, reciba además una contraprestación por la explotación de los recursos no renovables, lo cual es lógico, pues tales bienes constituyen una riqueza que en forma lenta pero inevitable la sociedad consume.” (Resaltado por fuera del texto original).

Con todo, el fundamento constitucional del cobro de regalías no era un asunto determinante en el sentido de la decisión adoptada en la Sentencia C-221 de 1997. Hasta el punto que la misma Corte reconoce más adelante, que a pesar de las diferencias conceptuales entre uno y otra, estas dos instituciones son “prácticamente idénticas”. En el Fundamento No. 19 de la Sentencia, la Corte afirma:

“En efecto, más allá de las distinciones conceptuales entre las figuras, un impuesto sobre la explotación de un recurso no renovable se asemeja en la práctica a una regalía, ya que el particular que explota el recurso debe pagar por tal concepto al Estado una suma determinada, situación que es prácticamente idéntica a la contraprestación que exige el artículo 360 de la Carta.”

Por lo tanto, como no estaba ligado de manera indisoluble al problema que la Corte debió resolver en la Sentencia C-221 de 1997, su afirmación no constituía parte de la ratio decidendi de dicha decisión. En esa medida, en una decisión posterior (Sentencia C-987 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte desconoció que el desgaste de los recursos no renovables fuera un fundamento constitucional para el cobro de regalías, y sostuvo que la explotación de recursos no renovables de propiedad privada no estaba constitucionalmente obligada a pagarlas. En efecto, a pesar de que la Sentencia C-221 de 1997 parece relacionar la obligación de pagar regalías no sólo con la titularidad del Estado sobre los recursos no renovables, sino con el desgaste que estos sufren, al interpretarla en este pronunciamiento posterior, la Corte fundamentó el cobro de regalías únicamente sobre la base de la titularidad. En la Sentencia C-987 de 1999, la Corte dijo:

“Por ende, la explotación de las minas de propiedad privada, que pueden existir en nuestro ordenamiento jurídico (CP art. 332), no implica obligatoriamente una regalía en favor del Estado, por cuanto el Estado no es propietario de tales recursos, por lo cual bien puede la ley sujetarla a contribuciones tributarias.” (resaltado fuera de texto) C-987/99 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Esta interpretación, aparentemente contradictoria con lo establecido en la Sentencia C-221 de 1997, permitía seguir otra regla jurisprudencial establecida por la misma sentencia, que sí se encontraba indisolublemente ligada al sentido de la decisión que la Corte tomó en aquella oportunidad. Es decir, le permitía seguir la ratio decidendi establecida en la C-221 de 1997. En efecto, lo que a la Corte le correspondía analizar en la Sentencia C-221 de 1997, era si el

pago de regalías era constitucionalmente compatible con el pago de impuestos sobre la explotación minera. Como consideró que no era compatible, y sostuvo también que el pago de regalías es un imperativo constitucional de acuerdo con el artículo 360 de la Carta, declaró inconstitucional el cobro de impuestos sobre la explotación minera, sin considerar el problema de la titularidad de los recursos mineros. Por ello, la Sentencia C-221 no previó que la explotación de recursos estatales y privados estaba sujeta a regímenes diferentes, simplemente porque no era un elemento a considerar en ese caso. Sin embargo, este sí era un aspecto relevante del problema planteado en la Sentencia C-987 de 1999, en el cual se demandaba la inexecutable parcial del artículo 152 de la Ley 488 de 1998, en cuanto establecía un impuesto específico a la explotación de minas de propiedad privada, y una regalía a la explotación de recursos estatales. Frente a la situación que dicha incompatibilidad suponía en relación con la explotación de recursos no renovables de propiedad privada, la Corte restringió el alcance de la obligación de pagar regalías en relación con los recursos renovables de propiedad privada, circunscribiéndola únicamente a los recursos estatales. De ese modo, se mantenían la obligación constitucional de pagar regalías - sólo para los recursos estatales -, se mantenía también la incompatibilidad entre impuestos y regalías, y se preservaba la potestad impositiva sobre la explotación de recursos privados no renovables.

Los anteriores criterios jurisprudenciales fueron revisados posteriormente por la Corte, y actualmente no constituyen precedentes vigentes.

16. En primer lugar, la jurisprudencia retomó, parcialmente, su criterio inicial en torno al fundamento constitucional de las regalías, en cuanto éstas se generan como consecuencia del desgaste ambiental y social que produce la explotación de recursos naturales no renovables. En esa medida, la Corte acepta que lo que genera el deber constitucional de pagar regalías es la explotación de recursos no renovables, como lo establece literalmente el artículo 360 de la Constitución, aunque el legislador, dentro del margen de su potestad de configuración, puede incorporar también otros elementos, como la titularidad estatal sobre los recursos explotados. En esa medida, tanto la explotación de recursos estatales no renovables, como los de propiedad privada, están sujetos a la obligación constitucional de pagar regalías. La imposición de este deber, no se apoya exclusivamente en la interpretación literal del artículo 360, sino que debe interpretarse sistemáticamente con la función social que la Constitución le atribuye a la propiedad (C.P. art. 58) y a la empresa (C.P. art. 333).

En virtud de su función social, a la propiedad “le es inherente una función ecológica”, como lo establece el artículo 58 de la Constitución. Teniendo en cuenta que se trata de recursos no renovables, su agotamiento y demás desgaste ambiental consecuencia de su explotación, deben compensarse a la sociedad. Por otra parte, el carácter perenne de estas empresas trae una serie de consecuencias sociales, a mediano y largo plazo, que el Constituyente previó y pretendió corregir o compensar mediante la inversión social prioritaria de los recursos provenientes de las regalías. En términos económicos y ecológicos, las regalías que el Estado puede cobrar por la explotación de recursos privados, tienen su fundamento en la necesidad de corregir y compensar algunas de las externalidades negativas que se producen como consecuencia de la explotación de recursos no renovables. Por supuesto, además de las anteriores, la regalía que pagan los particulares por la explotación de recursos estatales puede tener un fundamento adicional, que es admisible constitucionalmente, como lo es la

contraprestación por la explotación de un bien de propiedad del Estado. Sin embargo, independientemente de la titularidad sobre los recursos, estos no son renovables, y su explotación trae consigo las anteriores consecuencias, que el constituyente quiso que los particulares compensaran, a través del pago de regalías.

17. Mediante Sentencia C-669 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) esta Corporación se refirió extensamente al fundamento de la obligación de pagar regalías en relación con la explotación de recursos mineros públicos y privados. Al respecto, esta providencia sostuvo:

“Ahora bien, para la Corte es claro que el reconocimiento de dicha propiedad privada no enerva las potestades estatales de regular la explotación de esos recursos y de exigir el pago de regalías por dicha explotación. No obstante las condiciones en que el Legislador podrá establecer dicho pago no serán necesariamente las mismas que se establecen de manera general, pues habrá de considerarse que en este caso por excepción, el Estado no es el propietario del subsuelo ni de los recursos no renovables sobre cuya explotación recae la regalía.(...)

(...) En ese orden de ideas cabe precisar que en este caso no se trata de exigir el pago de una regalía como contraprestación obligatoria que corresponde al Estado como propietario del recurso natural no renovable, sino que dicha regalía se exige en los términos del artículo 360 constitucional por el hecho de la explotación misma del recurso no renovable, en consonancia con la función social de la propiedad a la que es inherente una función ecológica (art. 58 C.P.), la cual, en el caso de los recursos mineros de propiedad privada tiene una particular relevancia³”. (Resaltado por fuera del texto original).

18. Por otra parte, en la misma Sentencia, la Corte también revisó su criterio, según el cual los impuestos sobre la explotación minera son incompatibles con el pago de regalías. Unos y otras son perfectamente compatibles desde el punto de vista constitucional, pues no existe una disposición constitucional expresa que los prohíba. Por el contrario, en un Estado democrático de derecho, es al legislador a quien corresponde determinar qué hechos o actividades sujeta al pago de impuestos, conforme a la potestad impositiva general, consagrada en el numeral 12 del artículo 150 de la Carta. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar si grava o no la explotación minera al tiempo con las regalías, que son de cobro obligatorio en todos los casos, independientemente de la titularidad de los recursos explotados. Sobre el particular, la Corte sostuvo:

“Sobre este último aspecto, si bien en las Sentencias C-221/97 y C-987/99 se señaló la imposibilidad de que coexistieran impuesto y regalía y que en ellas se dijo que “la explotación de las minas de propiedad privada, que pueden existir en nuestro ordenamiento jurídico (CP art. 332), no implica obligatoriamente una regalía en favor del Estado, por cuanto el Estado no es propietario de tales recursos, por lo cual bien puede la ley sujetarla a contribuciones tributarias⁴., la Corte debe retomar dicha jurisprudencia para precisar, de una parte, que lo que genera la regalía es la explotación misma del recurso y no la propiedad sobre el mismo, y de otra que regalía y tributos bien pueden coexistir en este campo, toda vez que la Constitución no impone la incompatibilidad a que aluden esas decisiones, por lo que será al Legislador, en el marco de su potestad de configuración y en consideración a la política que más convenga en su entender a los intereses del Estado a quien corresponderá

establecer o no junto con la regalía, que siempre deberá cobrarse, cargas tributarias sobre la misma explotación.” (resaltado fuera de texto)

A partir de todo lo anterior, puede concluirse lo siguiente: a) tanto la explotación de recursos no renovables de propiedad estatal, como los recursos de propiedad privada, están sujetos a la obligación constitucional de pagar regalías; b) el cobro de regalías es constitucionalmente compatible con el cobro de impuestos a la explotación de recursos no renovables y; c) corresponde al legislador establecer si al tiempo con el cobro de regalías, establece impuestos a la explotación de recursos no renovables.

De la interrelación de los citados elementos en el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada.

19. Como se expuso en el fundamento número 13 de esta providencia, la expresión acusada puede ser interpretada en dos sentidos: (i) Según una primera línea hermenéutica, que corresponde a la tesis del actor, dicho aparte establece una exención tributaria sobre impuestos nacionales y territoriales, contrariando la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la compatibilidad de las regalías y los impuestos. (ii) Por otra parte, de acuerdo con una segunda línea de interpretación, se observa que su sentido es el de limitar hacia el futuro la potestad impositiva del Congreso, y de las entidades territoriales, y no el de afectar los impuestos vigentes en relación con la explotación minera.

20. Teniendo en cuenta los anteriores elementos, y suponiendo correcta la interpretación de la norma, según la cual, su sentido normativo establece una INCOMPATIBILIDAD entre las regalías y los impuestos; es posible concluir que, a juicio de esta Corporación, el legislador desconoció las diferencias jurisprudencialmente reconocidas entre dichas figuras, y como consecuencia de ello, los consideró incompatibles, cuando es la propia Constitución la que permite no sólo su establecimiento, sino también, al mismo tiempo, su cobro. Bajo este contexto, sin lugar a dudas, la norma resultaría inconstitucional.

Por otra parte, suponiendo que la norma demandada no dispuso una incompatibilidad entre el cobro de impuestos y la obligación de pago de regalías, sino que, en su lugar, tan sólo se limitó a restringir la potestad impositiva del Congreso hacia el futuro, y de las entidades territoriales con sujeción a la ley habilitante, sin afectar los impuestos vigentes en relación con la explotación minera. Justifica, a juicio de esta Corporación, plantear el siguiente problema jurídico: ¿Puede el legislador mediante una ley ordinaria autolimitar su propia potestad impositiva general?.

21. No es evidente la razón por la cual el Congreso pretendió limitar su potestad impositiva, ni tampoco es plausible la razón por la cual intentó restringir expresamente la potestad tributaria de las entidades territoriales, si de todos modos debe autorizarlas expresamente para ejercerla. Por el contrario, encuentra la Corte, que en un Estado democrático de derecho, es obligación del legislador determinar qué hechos o actividades sujeta al pago de impuestos, conforme a la potestad impositiva general, consagrada en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución y, por lo mismo, no puede, cuando el Texto Superior no lo hace, mediante ley ordinaria prohibir el ejercicio de una función constitucionalmente asignada. Ello, sin discusión, implicaría el desconocimiento del artículo 6° Superior, según el cual, los servidores públicos deben obrar de conformidad con sus funciones y,

adicionalmente, conllevaría una reforma al contenido de la Carta Fundamental que, explícitamente, no impide el ejercicio de la potestad impositiva general, para gravar determinados bienes o actividades económicas⁵. Si se arribara a la conclusión de que el legislador podría prohibirse así mismo el ejercicio de su potestad legislativa, se afectaría, por una parte, la estabilidad financiera de la Nación, en perjuicio del interés colectivo y, por otra, no existiría un margen de control constitucional sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas impositivas adoptadas por el legislador frente al conjunto sistemático de la Carta Fundamental.

En apoyo de lo anterior, esta Corporación en Sentencia C-341 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), fue clara en determinar que el Congreso, mediante una ley, no puede consagrar una prohibición a él mismo para crear o establecer impuestos. Sobre la materia, dijo que:

“ (...) 4. Inoperancia de la autolimitación legislativa en materia tributaria

(...) El problema radica en establecer si el legislador puede prohibirse a sí mismo el futuro ejercicio de una facultad que la propia Constitución le confiere.

En materia tributaria, son las contribuciones parafiscales, no las fiscales, las que se hallan sometidas a lo dispuesto en otras leyes (casos y condiciones de aquéllas), según lo contempla el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, pero obviamente esas otras leyes son orgánicas, según resulta del artículo 151 *Ibídem*, que las concibe como aquellas “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”.

No tratándose en este evento de una contribución parafiscal, la prohibición del artículo 254 de la Ley 223 de 1995, una ley ordinaria, no podía limitar la futura función legislativa del Congreso en el campo tributario. Si la Corte no declara su inconstitucionalidad, ello obedece a que no se encuentra demandada y a que, además, fue derogada expresamente por el artículo 74 de la Ley 383 de 1997, lo que, aun si existiera demanda, llevaría a una decisión inhibitoria por carencia actual de objeto (...).”.

Se concluye entonces que el legislador no puede autolimitar su potestad impositiva general, pues ello, como se expuso con anterioridad, implicaría el desconocimiento de los artículos 6°, 150-12 y 338 de la Carta Fundamental.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 229 de la Ley 685 de 2001.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 El demandante considera que por virtud de la disposición acusada la actividad minera queda exenta del Impuesto sobre el Valor Agregado IVA, y del Impuesto a la Renta. A su vez, considera que el impuesto territorial del que queda exenta dicha actividad es el Impuesto de Industria y Comercio (fl. 2).

2 Dispone la norma objeto de acusación: “Artículo 229. Incompatibilidad. La obligación de pagar regalías sobre explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.

Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas.”

3 Cabe recordar al respecto lo que señaló la Sentencia C-006/93 “En relación con el componente privado de la propiedad minera, históricamente se registra la presencia de una función social, reiteradamente afirmada por los diferentes estatutos y normas, desde las ordenanzas de Felipe II en el Siglo XVI hasta la fecha, y que se concreta en la exigencia de que el beneficiario de la mina, so pena de perderla, la explote y mantenga adecuadamente. En el siglo pasado, la función social de la propiedad minera se consagró en la Ley 38 de 1.887. Retomando la misma veta histórica, que hace del derecho minero precursor, entre todos, de la función social de la propiedad por antonomasia ligada a la riqueza minera, la ley 20 de 1.969, en su artículo 3º dispuso lo siguiente: “Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito, a) si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas; y b) si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año”. (...)

El Código de Minas (D.L 2655 de 1.988) conserva el mecanismo de la extinción de derechos de los particulares sobre el suelo, el subsuelo minero o sobre las minas, en relación con los derechos de los particulares que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1.969, si suspenden dicha explotación sin causa justificada, tal como se previó en el literal b) de dicho artículo. El Artículo 7º del comentado Código, de otra parte, declara de utilidad pública y de interés social la industria minera en sus diferentes ramas, a fin de que el Ministerio de Minas y Energía, a solicitud de parte legítimamente interesada, pueda decretar las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o su eficiente desarrollo.

La obligación que recae sobre el titular del derecho minero de explotar ininterrumpidamente la mina, al punto que su suspensión, sin justa causa, por más de un año, extingue su derecho, no se concilia con la discrecionalidad que el derecho Civil clásico reservaba al propietario, y traduce un marco jurídico penetrado profundamente por las exigencias sociales históricamente presentes y positivamente recogidas por el Legislador”. Sentencia C-006/93 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

En el mismo sentido cabe recordar el contenido del artículo 29 de la Ley 685 de 2001 que señala “Artículo 29. Extinción de derechos. Los derechos de propiedad de los particulares sobre el suelo y subsuelo mineros o sobre las minas que hubieren sido reconocidos y conservados en los términos, condiciones y modalidades establecidas en la Ley 20 de 1969, el Decreto 2655 de 1988 y la Ley 97 de 1993, se considerarán extinguidos si los interesados suspenden la exploración o explotación por más de doce (12) meses continuos, sin causa justificada constitutiva de caso fortuito o fuerza mayor. La demostración de dicha causa deberá ser presentada por el interesado a requerimiento de la autoridad minera, en cualquier tiempo y en el plazo que ésta le señale.

En todo caso la providencia que declare la extinción será motivada y contra ella procederá el recurso de reposición.

4 Ver Sentencias C-221/97 y C-987/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero., así como

S.V. de los Magistrados Alejandro Martínez Caballero y Eduardo Cifuentes Muñoz a la Sentencia C-065/98 M.P. Fabio Morón Díaz.

5 Se dice “explícitamente” con el propósito de reconocer que, bajo ciertas condiciones, el legislador no puede gravar determinadas actividades, no por una prohibición expresa de la Carta Fundamental, sino por la exigencia de preservar los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Lo anterior, fue objeto de análisis en la Sentencia C-776 de 2003, referente a la posibilidad de gravar con I.V.A. productos de la canasta familiar.