

C-128-98

Sentencia C-128/98

REGALIAS-Propiedad estatal/FONDO NACIONAL DE REGALIAS

El Estado es la entidad constitucional titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiaria del pago de las mismas derivadas de aquellas y que las regalías así obtenidas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo. El constituyente dió plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las entidades territoriales, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por ley a los departamentos y municipios, se creará el Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales.

CARBOL-Transferencia de regalías e ingresos al Departamento de la Guajira

Para solucionar transitoriamente un vacío legal generado por la nueva vigencia del artículo 361 de la Carta, en la reforma tributaria adoptada por la ley 6 de 1992, se incluyó la norma del artículo 134 cuestionada, conforme a la cual, transitoriamente, de los ingresos provenientes de la explotación del carbón del Cerrejón Zona Norte, correspondiente al período de 1991 posterior a la vigencia de la Constitución Política y al año de 1992, Carbocol debía transferir el 35% al Departamento de la Guajira y el 20% al Municipio de Barrancas, para los fines señalados por el artículo 361 de la C.P.. En consecuencia, en cuanto que la norma acusada, cuando extendió sus efectos hacia la época en que entró en vigencia la Constitución actual, sirvió de instrumento para la aplicación integral del nuevo régimen jurídico, sin que exista mérito para considerar que fueron transgredidos los artículos 58, 360 y 361 superiores. La Corte considera que el artículo 134 de la ley 6 de 1992 no contraría la Carta Política, como quiera que fue derogado por virtud de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 16 de la ley 141 de 1994, que regula la distribución de las regalías y del impuesto a la producción de carbón, generados por el contrato celebrado entre "Carbocol e Intercor", para la explotación de la mina de El Cerrejón zona norte. Sin embargo estima la Corte que, a pesar de que el artículo 134 de la Ley 6 de 1992 está derogado por el artículo 69 de la Ley 141 de 1994, puede estar produciendo efectos jurídicos, y en este sentido se acoge la jurisprudencia según la cual en estos casos es procedente el examen material de orden constitucional de la norma acusada, para preservar fundamentalmente la supremacía de la C.P..

Referencia: Expediente D-1820

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 134 de la ley 6 de 1992, "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".

Actor: Luis Carlos SÁCHICA Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., abril primero (1º) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano LUIS CARLOS SACHICA APONTE, solicita a esta Corporación la declaración de inexecutable del artículo 134 de la ley 6 de 1992, "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".

Por auto de 16 de septiembre de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda y ordenó fijar en lista el negocio, correr traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República, a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, Minas y Energía, así como al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, -DIAN, al Gobernador de la Guajira y al alcalde del municipio de Barrancas, Departamento de la Guajira.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones procede la Corte a decidir:

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el artículo 134 de la ley 6 de 1992 acusado:

LEY 6 DE 1992

"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones".

".....

Artículo 134. De los ingresos provenientes de las regalías y/o impuestos provenientes de la explotación de carbón del Cerrejón zona norte, correspondientes al período de 1991 posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Política y al año de 1992, Carbocol transferirá el 35% al Departamento de la Guajira y el 20% al Municipio de Barrancas Guajira. Los recursos transferidos se aplicarán a los fines señalados por el artículo 361 de la Constitución Política."

II. LA DEMANDA

El actor considera que el precepto acusado es infractor de las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 58, 150-11, 151, 345, 346, 349, 352, 360, 362 y 366; y expone el concepto de violación de la siguiente manera:

Advierte el demandante que, bajo el régimen constitucional y legal inmediatamente anterior a 1991, el Código de Minas, dispuso, en sus artículos 217 y 229, la fórmula, conforme a la cual Carbocol S.A. debería cumplir la función de liquidadora y pagadora de impuestos al carbón y de las regalías en proyectos de gran minería y el artículo 229 ibídem estableció la forma de liquidación y distribución, de la siguiente manera:

Municipio	20,0%
Departamento	18,0%
Corporación Autónoma Regional	2,0%
Fondo de Fomento del Carbón	42,0%
Corpes	11,2%
Carbocol por administración	2,8%

Posteriormente, afirma el actor que el artículo 134 de la Ley 6 de 1992 cuestionado, dispuso que durante el período posterior a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y para el año de 1992, Carbocol debía transferir al Departamento de la Guajira el 35% “de los ingresos provenientes de las regalías y/o impuestos provenientes de la explotación de carbón del Cerrejón, Zona Norte”, con lo cual, en opinión del demandante, se aumentó en un 17%, con efecto temporal, la participación que la entidad departamental venía recibiendo, conforme al Código de Minas. De igual manera, determinó que el incremento señalado, se debería aplicar a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, calificados como prioritarios en los planes de desarrollo del Departamento de la Guajira y del Municipio de Barrancas - Guajira.

Pues bien, a juicio del demandante el artículo impugnado de la Ley 6 de 1992, que rigió a partir del 30 de junio de 1992, en cuanto ordenó más transferencias en favor del Departamento de la Guajira y el municipio de Barrancas a través del artículo cuestionado, para los fines del artículo 361 de la Carta Magna y señaló los porcentajes correspondientes a una y otra entidad, refiriéndolos a los ingresos provenientes de las regalías y/o impuestos que correspondan “al período de 1991 posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Política y al año de 1992”, incurre en una aplicación retroactiva e inconstitucional de la ley, como quiera que, en opinión del demandante, con ello se lesionaron unos derechos en favor de las personas que señalaba la legislación inmediatamente anterior vigente, y que incrementarlos, sin restringir el aumento o hacerlo exclusivo a las regalías pertenecientes a la Nación, como lo dispone el artículo 134 demandado, afecta los derechos a las regalías adquiridos por el titular del aporte minero; retroactividad que entraña violación de los artículos 58 y 362 de la Constitución Política.

Como argumento final, destaca el actor, que la norma acusada es también inconstitucional, pues al determinar el aumento de las transferencias a favor de una entidad territorial en

forma retroactiva y con afectación de una vigencia fiscal ya caducada, se desconocieron fundamentales principios que gobiernan nuestro sistema presupuestal y especialmente el relativo al proceso de la elaboración, aprobación y ejecución ordenada y sistemática del presupuesto; por lo tanto solicita de la Corporación que los efectos del proveído sean retroactivos al momento en que fue expedida la normatividad cuestionada para erradicar los aspectos de inconstitucionalidad.

I. INTERVENCIONES

A. EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador y dentro del término legal, el ciudadano ALVARO ORTIZ CALA, actuando como apoderado del Departamento de la Guajira, solicitó a esta Corporación, declarar exequible la normatividad impugnada, con el argumento central, según el cual la norma atacada no es más que el desarrollo legislativo de lo establecido en los artículos 360 y 361 de la C.P. En efecto afirma que “Los departamentos y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”; razón por la cual, aduce el interviniente, Carbocol S.A. no puede esgrimir derechos adquiridos sobre la distribución de las regalías ya que ninguna otra entidad distinta a la anteriormente señalada tiene la facultad de exigir participación en las regalías; ello en razón a que la Carta Magna del año 1991 derogó expresamente las disposiciones constitucionales que le fueran contrarias a su espíritu; por lo tanto, el legislador en ejercicio de sus facultades y de su potestad legislativa, decidió, en el precepto cuestionado, modificar temporalmente los porcentajes de las asignaciones que le corresponden al Departamento de la Guajira, al Municipio de Barrancas: A juicio del apoderado del Departamento, esta decisión la adoptó el legislador, ciñéndose estrictamente a la norma de normas, pues el yacimiento carbonífero se encuentra en la división territorial referenciada estando así en consonancia con las directrices constitucionales, y la norma demandada sólo la ordenó con respecto al ingreso público por la concesión de la explotación correspondiente al período de 1991 y 1992, para significar que la modificación del porcentaje asignado al ente territorial caribeño, la dispuso a partir del momento en que por virtud de los artículos citados supremos, la Constitución derogó la legislación vigente para la época en materia de distribución de regalías y limitó el derecho a participar en la distribución de las mismas a los entes territoriales y no con anterioridad cuando en su distribución participaban otras entidades diferentes a los territorios, como los que se citan en el artículo 229 del Código de Minas; por lo tanto, a juicio del apoderado, no es de recibo, entonces, señalar que esto atenta contra el derecho a la propiedad privada ya que la garantía al derecho de la propiedad privada que establece la norma en su primera parte, sugiere que esos y todos los demás derechos en ellos garantizados, se refieren tan sólo a aquellos de los que son titulares los particulares y no las entidades de derecho público, razón que excluiría la posibilidad de que este artículo de la C.P. hubiera sido violado, por virtud de lo dispuesto en la norma cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita, pues, el artículo 229 del decreto 2655 de 1988, tan sólo relaciona como partícipes de las regalías a entidades de derecho público.

Tampoco encuentra, el interviniente, violación alguna con normas relacionadas con el presupuesto ya que la expedición del art. 134 demandado, no significa violación en el sentido indicado por el actor, pues la orden de transferir el 35% de los ingresos provenientes de las regalías e impuestos por la explotación del carbón del Cerrejón, Zona Norte, en favor del Departamento de la Guajira, no significa modificación al presupuesto general de la nación para las vigencias fiscales de 1991 y 1992, pues no se alteró ni cambió las cifras calculadas como de recaudo por este concepto, sino, más bien, aduce el interviniente, teniendo como base las mismas cifras o cantidades calculadas, este artículo se limitó a redistribuir el mismo monto de los ingresos que se percibieron por concepto de estas regalías, sin que variaran las cantidades inicialmente calculadas, y, en conexidad con lo anterior, argumenta el apoderado, es improcedente la petición especial del libelista, de solicitar, que los efectos de la sentencia, si llegase a prosperar, sean retroactivos al momento en que fue expedida la norma acusada; además señala el apoderado del ente territorial, que de prosperar esa pretensión, los efectos para su poderdante serían funestos, ya que le tocaría reintegrar una alta suma de dinero, que afectaría su capacidad económica, ya que las regalías constituyen la única fuente de provisión de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas y fundamentales de la población que habita en esa sección territorial.

B. INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, mediante oficio de fecha octubre 30 de 1997, en el cual solicitó a la Corporación declarar exequible el artículo 134 de la Ley 6 de 1992.

El concepto fiscal parte de los hechos histórico-económicos de la propiedad del Estado sobre el subsuelo, para concluir finalmente que “la inclusión del régimen de regalías en el ordenamiento superior, encuentra fundamento en la necesidad de transformar los recursos naturales no renovables en otros activos de mayor rentabilidad económica y social a largo plazo, a fin de fortalecer el proceso de descentralización y aumentar la productividad de la inversión pública”, por lo tanto, el artículo 360 de la Carta Magna estipula que las regalías son de propiedad del Estado y los entes departamentales y municipales “en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos no renovables así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones” a juicio del Procurador es procedente observar que toda disposición no constitucional, que a su vez no esté acorde con la letra y el espíritu del estatuto superior, se desechará como insubsistente, tal como lo establece la Ley 153 de 1887.

En este orden de ideas, el agente fiscal colige que el art. 217 del Código de Minas, traído a colación por el actor, resulta inaplicable desde el momento en que entró a regir la Carta Política de 1991, ya que, según lo establecido en el nuevo orden constitucional, no es posible que en los proyectos de gran minería se distribuyan los recaudos por concepto de regalías entre la Nación y la Empresa Industrial y Comercial, puesto que, en adelante, su dominio pertenece al Estado, correspondiéndole a la ley determinar su régimen, de conformidad con los mandatos superiores, por lo tanto afirma el agente del Ministerio Público que en el nuevo marco constitucional, en materia de las regalías derivadas de la explotación del carbón, es indudable que la Nación y la empresa titular del aporte minero -Carbocol- perdieron los

derechos que detentaban sobre las contraprestaciones indicadas en el Decreto 2655 de 1988, razón por la cual, en lo sucesivo, no podían disponer de los recaudos correspondientes, según lo preceptuado por los artículos 360 y 361 de la Carta Política.

Por tanto, en opinión del Procurador resultan infundados los cargos presentados por el demandante, cuando afirma, que la norma acusada desconoce los supuestos derechos adquiridos de Carbocol, sobre el 50% de las regalías originadas en la explotación del carbón, puesto que la Constitución de 1991 estableció expresamente en sus artículos 360 y 361 superior la propiedad del Estado sobre tales beneficios económicos, posición esta compartida por la Corte Constitucional en la sentencia C-567 del 30 de Noviembre de 1995 con ponencia del Doctor Fabio Morón Díaz" en la cual se afirmó que, se observa que en el artículo 361 de la Carta Política, el constituyente dió plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes del Estado". En consecuencia la norma acusada, cuando extendió sus efectos hacia la época en que entró en vigencia la Constitución actual, sirvió de instrumento para la aplicación integral del nuevo régimen jurídico, sin que exista mérito para considerar que fue transgredido el artículo 58 superior. Así mismo, expone el Procurador, que para desarrollar los artículos 360 y 361 de la Carta Política, el artículo 69 de la ley 141 de 1994, derogó incluyendo, entre otras disposiciones, los artículos 217, 229 y 233 del Código de Minas.

Sin embargo, a su juicio, tal circunstancia no puede interpretarse en el sentido de que estas normas conservaron su vigencia hasta la expedición de la ley de regalías, porque esta manera de interpretar el ordenamiento legal significaría desconocer la fuerza derogatoria y reformatoria de la Constitución Política de 1991.

Y en mérito a lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad del artículo cuestionado, ya que los porcentajes de participación que la norma impugnada asigna al Departamento de la Guajira, y al municipio de Barrancas sobre las regalías, por la explotación del carbón en el Cerrejón Zona Norte, constituyen una manifestación de la competencia que la ley fundamental ha conferido al legislador, para determinar las condiciones de la explotación del recurso natural y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, contra el artículo 134 de la Ley 6 de 1992, en atención a lo dispuesto en el artículo 241-4, de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, como quiera que se trata de una disposición que hace parte de una ley de la República.

1. La Materia Objeto de la Demanda

Como asunto preliminar, se advierte que esta Corporación no se ocupará de examinar la pretensión del actor en el sentido de declarar con efectos retroactivos la eventual declaratoria de inexecutable del artículo cuestionado, a la fecha de expedición de la ley. En efecto, la Corte resolverá, en este asunto, sobre la demanda de inconstitucionalidad que se resume y se abstendrá de proveer sobre la mencionada pretensión patrimonial concreta en favor de Carbocol y en contra del Departamento de la Guajira, por carecer de competencia para ello y por ser una finalidad extraña a la acción pública de inexecutable de que conoce la Corte Constitucional, según lo dispuesto por el artículo 241 de la Carta Política.

De otra parte, la disposición acusada en el presente asunto, es atacada por el demandante a través de dos cargos. En el primero de los mismos, se afirma que el artículo 134 de la Ley 6 de 1992, es violatorio de los artículos 58 y 362 de la Constitución Política y, por el segundo, se le acusa de ser contrario a los artículos superiores 145, 345, 346, 349 y 352.

Como fundamento de su demanda, aduce el actor, que la norma acusada, viola las disposiciones constitucionales señaladas anteriormente, porque, la misma contiene un carácter retroactivo en materia de redistribución de las regalías que le corresponde percibir al Estado como contraprestación de los recursos del Carbón. A juicio del demandante, la retroactividad del artículo 134 de la ley 6 de 1992, nace del hecho jurídico, según el cual, al aumentar el porcentaje de participación, que a partir de la expedición de la Carta de 1991, se le asignó al Departamento de la Guajira, se vulneraron derechos adquiridos de la Empresa Carbocol y de otras entidades nacionales sobre las regalías, en cuanto a su participación por virtud de disposiciones contenidas en el Código de Minas, particularmente las previstas en el artículo 229 de ese estatuto.

Afirma, igualmente el actor, que el artículo cuestionado, goza de carácter fiscal y por lo tanto, el legislador desconoció disposiciones superiores en materia presupuestal al aprobar el artículo 134, tales como las relativas a las fases presupuestales de la elaboración, aprobación y ejecución ordenada y sistemática del presupuesto.

Asunto procesal previo

Comienza la Corte por analizar si el artículo 134 de la ley 6 de 1992, acusado por el actor, se encuentra vigente, o si tal norma fue derogada precisamente por la legislación posterior que creó el Fondo Nacional de Regalías y que desarrolló el artículo 360 de la Constitución Política de 1991, esto es la Ley 141 de 1994.

En efecto, a juicio de la Corporación, la ley 141 de 1994 “Por la cual se crea del Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”; desarrolló íntegramente la materia por vía general del tema de las regalías. En consecuencia, para la Corte, resulta claro que la Carta Política de 1991, representa una innovación en esta materia; toda vez que el ordenamiento jurídico existente, anterior a la entrada en vigencia del Estatuto Superior, preveía unas reglas en cuanto al régimen de regalías y compensaciones generada por la explotación de recursos naturales no renovables, que resultaron, ciertamente, modificadas e incluso parcialmente derogadas con la nueva normativa constitucional. Ello ocurrió, verbigracia, con los eventos de modificación de los porcentajes

correspondientes a la participación en las regalías, para el caso de los municipios y departamentos productores.

El Congreso de la República al expedir la ley 141 de 1994, según lo ordenado por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política; derogó y modificó la legislación anterior, incluso el Código de Minas.

Para la Corporación es ilustrativo observar como el artículo 1o. de la referida ley, creó el Fondo nacional de regalías alimentado con: “los ingresos provenientes de las regalías no asignada a los departamentos y municipios productores y a los municipios portuarios de conformidad con lo establecido en esta ley”. Así mismo, el capítulo III de esta ley, estableció el nuevo régimen de regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables y en sus artículos 14 y 15 estipuló la forma como los departamentos y los municipios productores deben utilizar los recursos provenientes en materia de regalías y compensaciones monetarias. Igualmente, el capítulo IV de la ley en sus artículos 28 y 29, fija las reglas y los derechos de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten las explotaciones de los recursos naturales no renovables; por último, los artículos 32, 51 y 52 de la ley, establecen la forma como las regalías derivadas de la explotación del carbón serán distribuidas y los límites de las participaciones en ellas, provenientes de la explotación del carbón a favor de los departamentos y municipios.

Finalmente, el artículo 69 de la referida ley dispuso que: “esta ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y en especial los artículos 89, 98, 129 incisos 3, 4, 5 del 213, 216, 217 y 219 a 233 del Código de Minas”; por lo tanto, a juicio de la sala, la ley 141 de 1994, reguló íntegramente la materia en cuanto al fenómeno de las regalías derogando todas las normas jurídicas que le sean contrarias, incluido el artículo 134 de la ley 6 de 1992, objeto de reparo constitucional.

De otra parte, también es pertinente señalar por parte de la Corte que la jurisprudencia de esta Corporación¹ ha advertido reiteradamente que el Estado es la entidad constitucional titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiaria del pago de las mismas derivadas de aquellas y que las regalías así obtenidas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo. El constituyente dió plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las entidades territoriales, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por ley a los departamentos y municipios, se creará el Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales.

En efecto, en sentencia C-567 de 1995, dijo la Corte:

“En efecto, según el artículo 332 en concordancia con el artículo 360 de la Constitución Política estipula:

a. Que el Estado es propietario del subsuelo;

- b. Que éste es el titular originario de las regalías;
- c. Que las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado, y;
- d. Que el Estado da participación en las mismas a las entidades territoriales pero en los términos y condiciones determinados en la ley.
- e. Que los departamentos y municipios en los cuales se adelanta la explotación de recursos naturales, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos no renovables o los productos derivados de los mismos tiene un derecho constitucional a la participación económica en las regalías y compensaciones.

En este sentido se observa que en el artículo 361 de la Carta el Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por la ley a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley, para los fines y objetivos previstos en el citado artículo 361 de la Carta Política.

“

“En este sentido la Corte Constitucional había advertido que la regalía es, en términos comunes, un privilegio, prerrogativa, preeminencia o la facultad privativa del soberano y que en términos jurídicos, la regalía es una contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables; esa contraprestación consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables, bien directamente o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentran las minas en producción (art. 212 y 213 del Decreto 2655 de 1988).

En Colombia igualmente y sin duda alguna, las regalías se tuvieron como recurso de propiedad de la Nación, según se desprende de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la doctrina.

De conformidad con estas nociones, como se ha visto en esta providencia, la Corte Constitucional ha advertido que el subsuelo es del Estado, que no de la Nación, como en los tiempos de la Carta de 1886 (art. 332), por la explotación del subsuelo se generan regalías en favor del Estado (art. 360 inc. 1). Además, las regalías tienen dos destinaciones: la Nación y las entidades territoriales: las de las entidades territoriales, a su vez, provienen de dos vías: directamente y a través del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); por ello, la autonomía que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales se reduce, en el campo de las regalías, a participar en las rentas nacionales en los términos que fije la ley (art. 287 inciso 4).

“Así las cosas, según aquella disposición constitucional, a la ley corresponde la reglamentación del monto de la participación que en las regalías genera la explotación de recursos no renovables, que corresponderá a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables; en este sentido se observa que los puertos marítimos y fluviales de transporte de aquellos recursos, y de los productos derivados de los mismos, tendrán derecho a una participación que definirá la ley.”
(M. P. Dr. Fabio Morón Díaz)

De lo anterior se desprende que en desarrollo de la Constitución Nacional el Estado debe ceder parte de las regalías a las entidades territoriales a título de participación en los términos previstos en la ley, como ocurrió con la disposición acusada. Lo anterior porque los municipios y departamentos productores incurren en una serie de costos económicos, sociales y ambientales que se hace necesario mitigar con los ingresos que el Estado les cede como consecuencia de la extracción del recurso natural no renovable. En este sentido, no cabe duda de que es al legislador al que le corresponde determinar las condiciones y porcentajes de dicha cesión, según se desprende en algunos apartados del artículo 360 de la Carta, aplicable al caso del artículo 134 de la ley 6ª de 1992; además, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política, el Congreso de la República por virtud de la ley, puede precisar el alcance y el contenido de los recursos cuando se trate de regular las materias atinentes a los recursos que cede por concepto de regalías.

Para la Corte, es particularmente relevante tener en cuenta lo señalado por el señor Procurador General de la Nación, en su concepto fiscal, en cuanto al artículo 134 de la ley 6 de 1992. En efecto, dijo la vista fiscal lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política, en nuestro Estado Social de Derecho la seguridad jurídica no es un principio estático, sino una garantía dinámica que brinda a sus destinatarios la posibilidad de adecuar el ordenamiento jurídico a los cambios institucionales operados en la sociedad.

“Cuando por mandato de la nueva Constitución se transformó el sistema regaliano, la legislación preexistente que no se ajuste a sus principios se torna insubsistente y, en consecuencia, debe ceder su lugar a una reglamentación acorde con los cambios operados en el ordenamiento jurídico. En el presente caso, era inevitable que el legislador expidiera normas que desplegaran sus efectos hacia la época de vigencia de la nueva Carta Política, para resolver los problemas legales transitorios suscitados por la aplicación de los artículos 360 y 361 de la Carta.

“El Estatuto Superior de 1991, al modificar el régimen regaliano del Código de Minas, generó un vacío en lo relacionado con la distribución de las transferencias de las regalías provenientes de la explotación del carbón en los proyectos de gran minería, puesto que no previó la forma como el Estado repartiría los recursos generados por esa actividad económica, en el inmediato período de ajuste institucional.

“Con el fin de subsanar la situación que generaba la distribución de las regalías del Cerrejón Zona Norte, entre el Departamento de la Guajira y el Municipio de Barrancas, para el período de 1991 posterior a la vigencia de la nueva Constitución Política y el año de 1992, el legislador atendiendo el mandato contenido en el artículo 360 superior, estableció

transitoriamente en el artículo 134 de la ley 6 de 1992, los porcentajes de participación que les correspondía a las mencionadas entidades territoriales.

“Así lo confirma el oficio OJ 382 del 4 de agosto de 1992, de la Subdirección del Departamento Nacional de Planeación, que tiene gran importancia para comprender los alcances de la norma demandada, ante la ausencia de antecedentes legislativos:

‘No era posible asignar al Departamento de la Guajira y al Municipio de ubicación de la mina (Barrancas) recursos con cargo a las regalías generadas por la explotación, pues tales entidades territoriales no tenían al momento de entrar en vigencia la Carta derecho alguno a participar en tales regalías. Los recursos que estas entidades territoriales recibieron en 1991 fueron con cargo al 50% que correspondía a la Nación y que el CONPES tenía la capacidad de distribuir.

‘Por efecto de la norma constitucional citada, dejó de tener vigencia la distribución de las regalías entre la Nación y Carbozol y, por ende, también la competencia del CONPES para distribuir el 50% de ellas. No era posible, por lo tanto, proceder como se hizo anteriormente, es decir asignar regalías a tales entidades territoriales mediante decisión del CONPES y con cargo a la parte que correspondía a la Nación.

‘Precisamente para solucionar transitoriamente esa situación creada por la vigencia del artículo 361 de la Carta, en la reciente reforma tributaria adoptada por la Ley 6a. de 1992, se incluyó la norma del artículo 134, conforme a la cual, transitoriamente, de los ingresos provenientes de la explotación del carbón del Cerrejón Zona Norte, correspondientes al período de 1991 posterior a la vigencia de la Constitución Política y al año de 1992, CARBOCOL debe transferir el 35% al Departamento de la Guajira y el 20% al municipio de Barrancas. De esta manera, el Departamento Nacional de Planeación entiende que la imposibilidad creada por el vacío legal ha sido superada mientras se organiza legalmente el Fondo Nacional de Regalías”.

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos se advierte la razonabilidad de la medida adoptada con la disposición que se examina, porque representa un mecanismo idóneo para solucionar el problema presentado con la aplicación de los preceptos contenidos en la Carta Política de 1991.

En efecto, atendiendo los dictados de la Norma Fundamental, la Nación y CARBOCOL no podían disponer de las regalías en la forma prevista por la legislación minera; por ello, fue necesario que el legislador expidiera una regulación encaminada a ratificar los derechos del Estado sobre esos beneficios, desde el instante en que empezó a regir el nuevo Estatuto Fundamental, ordenando su distribución entre los entes territoriales mencionados.

El legislador, consciente de la situación que se presentaba y con el fin de garantizar la certeza de las disposiciones contenidas en el nuevo régimen regaliano, diseño un instrumento que, proyectándose hacia el pasado, hiciera posible el cumplimiento de los principios constitucionales en materia de recursos naturales no renovables y de descentralización administrativa, como quiera que las regalías tienen por finalidad el proceso de las regiones bajo criterios de equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo”.

De lo anterior se desprende, a juicio de la Corte, en primer término, que para solucionar transitoriamente un vacío legal generado por la nueva vigencia del artículo 361 de la Carta, en la reforma tributaria adoptada por la ley 6 de 1992, se incluyó la norma del artículo 134 cuestionada, conforme a la cual, transitoriamente, de los ingresos provenientes de la explotación del carbón del Cerrejón Zona Norte, correspondiente al período de 1991 posterior a la vigencia de la Constitución Política y al año de 1992, Carbocol debía transferir el 35% al Departamento de la Guajira y el 20% al Municipio de Barrancas, para los fines señalados por el artículo 361 de la C.P.. En consecuencia, como lo sostuvo también el señor Procurador General en su concepto fiscal, el cual comparte esta Corporación, en cuanto que la norma acusada, cuando extendió sus efectos hacia la época en que entró en vigencia la Constitución actual, sirvió de instrumento para la aplicación integral del nuevo régimen jurídico, sin que exista mérito para considerar que fueron transgredidos los artículos 58, 360 y 361 superiores. En efecto, el Jefe del Ministerio Público consideró que: “Para desarrollar estos mandatos constitucionales, el artículo 69 de la ley 141 de 1994, derogó expresamente, entre otras disposiciones, los artículos 217, 229 y 233 del Código de Minas. Sin embargo, tal circunstancia no puede interpretarse en el sentido de que estas normas conservaron su vigencia hasta la expedición de la ley de regalías, porque esta manera de interpretar el ordenamiento legal significaría desconocer la fuerza derogatoria y reformatoria de la Constitución Política de 1991.”

En conclusión, la Corte considera que el artículo 134 de la ley 6 de 1992 no contraría la Carta Política, como quiera que fue derogado por virtud de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 16 de la ley 141 de 1994, que regula la distribución de las regalías y del impuesto a la producción de carbón, generados por el contrato celebrado entre “Carbocol e Intercor”, para la explotación de la mina de El Cerrejón zona norte.

Sin embargo estima la Corte que, a pesar de que el artículo 134 de la Ley 6 de 1992 está derogado por el artículo 69 de la Ley 141 de 1994, puede estar produciendo efectos jurídicos, y en este sentido se acoge la jurisprudencia según la cual en estos casos es procedente el examen material de orden constitucional de la norma acusada, para preservar fundamentalmente la supremacía de la C.P..

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARASE LA EXEQUIBILIDAD del artículo 134 de la ley 6 de 1992.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

Expediente No. D-1820

Vienen firmas....

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Sentencia T-141 de 1994. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

Sentencia C-478 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

Sentencia C-424 de 1994 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

Sentencia C-346 de 1995 M.P. D. Carlos Gaviria Díaz