

Sentencia C-1548/00

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD Y NORMA DEROGADA-Efectos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGALIAS-Fijación de monto y participación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGALIAS-Monto en explotación de recursos naturales no renovables

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE REGALIAS-Contenido esencial

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE REGALIAS-Fijación de monto

REGALIAS-Porcentaje mínimo

REGALIAS-Carbón y sal

Referencia: expediente D-3013

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 parcial de la Ley 141 de 1994.

Actor: Edwin López Fuentes.

Temas:

La declaratoria de inexequibilidad revive las normas derogadas.

Regalías y libertad de configuración del legislador.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá, veintiuno (21) de noviembre de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Edwin López Fuentes demanda el artículo 16 parcial de la Ley 141 de 1994. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación el Diario Oficial No 41414 del 30 de junio de 1994, y se subraya lo demandado:

“LEY 141 DE 1994

POR LA CUAL SE CREA EL 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 REGALÍAS PARA SU DISTRIBUCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 16. REGALÍAS DERIVADAS DE LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS, CARBÓN, NÍQUEL, HIERRO, COBRE, ORO, PLATA, PLATINO, SAL, MINERALES RADIOACTIVOS Y MINERALES METÁLICOS Y NO METÁLICOS. Establécense regalías mínimas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, así:

Hidrocarburos

20%

Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)

10%

Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)

5%

Níquel

12%

Hierro y cobre

5%

Oro y plata

4%

Oro de aluvión en contratos de concesión

6%

Platino

5%

Sal

12%

Calizas, yesos. Arcillas y gravas

1%

Minerales radioactivos

10%

Minerales metálicos

5%

3%

Parágrafo 1º. Las regalías correspondientes a la explotación de hidrocarburos no se aplicarán a los contratos de concesión vigentes. Continuarán vigentes los porcentajes actuales.

Parágrafo 2º. Del porcentaje (%) por regalías y compensaciones pactadas en el contrato vigente para la explotación del níquel en las minas de níquel en cerramotoso, municipio de Montelíbano, se aplicará el primer cuatro por ciento (4%) a regalías y el cuatro por ciento (4%) restante a compensaciones. Para los contratos futuros o prórrogas del contrato vigente, si las hubiere, se aplicará el porcentaje de regalías establecida en este artículo y se distribuirá de la siguiente manera: el siete por ciento (7%) a título de regalías y el cinco por ciento (5%) restante a compensaciones.

Parágrafo 3º. En el contrato de asociación entre Carbocol e Intercor, la regalía legal será de un quince por ciento (15%) a cargo del asociado particular conforme a lo estipulado en dicho contrato, la cual se distribuirá según lo establecido en el artículo 32 de la presente ley. Carbocol únicamente continuará pagando el impuesto a la producción de carbón, el cual será distribuido en un veinticinco por ciento (25%) para el departamento productor, en un veinticinco por ciento (25%) para el municipio productor, en un veinticinco por ciento (25%) para la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones y en un veinticinco por ciento (25%) para el CORPES Regional, o la entidad que la sustituya, en cuyo territorio se adelanten las explotaciones.

Parágrafo 4º. El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.

Parágrafo 5º. Un porcentaje (%) de los ingresos que reciba la Nación por las explotaciones de hidrocarburos de propiedad privada será cedido a los respectivos departamentos y municipios productores, de modo tal que reciban el equivalente a los que deberían recibir como regalías de haber sido estos yacimientos de propiedad estatal.

Parágrafo 6º. En el evento de ocurrir hechos o circunstancias excepcionales de baja de

precios o de calidad del material explotado y/o de dificultades adicionales en la explotación del recurso natural no renovable, el Presidente de la República, previo concepto favorable unánime del Consejo de Ministros, podrá disminuir hasta en un veinticinco por ciento (25%) los porcentajes (%) de regalías establecidos en el presente artículo. La disminución no podrá tener vigencia más allá del período de ocurrencia de tales hechos o circunstancias excepcionales.”

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las expresiones acusadas violan los artículos 2º, 80, 102, 332, 334 y 366 de la Constitución. Según su parecer, los mínimos de regalía establecidos en el artículo impugnado no guardan racionalidad ni proporcionalidad con el valor del bien explotado. De otro lado, el actor también considera que, al ser mínimas tales regalías, permiten que “el agente estatal en aras de un provecho personal establezca siempre el mínimo que le concede esta ley como efectivamente ha venido sucediendo en los contratos de este tipo en los cuales las ganancias para las entidades extranjeras son exorbitantes, dejando sólo un pequeño porcentaje para el titular del recurso.” Por ello añade el demandante, al establecer esos “mínimos tan irrisorios el Estado Colombiano regala estos recursos naturales”, por lo cual los apartes acusados rompen con el “principio de proporcionalidad normativa”, que, según su parecer, fue establecido por la “Corte en el tema de las nulidades, mediante la sentencia C-491 de 1995, pero que puede muy bien adecuarse al tema de las regalías”.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso y solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo, por cuanto la disposición acusada fue derogada por la Ley del Plan o Ley 508 de 1999, que en su artículo 73 introdujo varias modificaciones a la misma. Al ser declarada inexecutable esa ley, agrega el interviniente, el Gobierno expidió el decreto correspondiente, en el cual recogió dicha norma. Por ello considera que la norma acusada “ha sido modificada; primeramente en la Ley 508 de 1999, Plan Nacional de Desarrollo, luego en el Decreto Ley 955”, por lo cual, la decisión debe ser inhibitoria.

De otro lado, y en caso de que esta Corporación juzgue necesario un pronunciamiento de fondo, el interviniente considera que las expresiones acusadas son exequibles, pues las regalías mínimas establecidas están acordes con el producto explotado, por las siguientes razones:

“En primer lugar, -situación que no es ajena a la impugnación-, los porcentajes definen de mínimos con lo cual los montos de las regalías pueden ser superiores.

De otra parte y atendiendo al principio de generalidad o universalidad de la regalía (arts. 13 y 18 de la Ley 141), el legislador estableció un monto a título de contraprestación económica. Como prueba de ello es de resaltar que el artículo 18 de la mencionada ley determina como regalía general el 3%.

De otra parte, la explotación de estos recursos también genera compensaciones, situación olvidada en la impugnación y que es especialmente importante en el caso de la explotación de carbón (capítulo IV de la ley, artículos 40 a 48).

Finalmente, se trata de un porcentaje que toma en cuenta el valor bruto de la explotación, sin tener en cuenta otra serie de factores.

No sobra indicar que el control constitucional sobre un aspecto como el planteado resulta un tanto vago tal y como dejan entrever los cargos. Éstos se formulan de manera global e indiscriminada, fundados en las finalidades del Estado y en el interés público sin especificar acerca de relación económica planteada en la explotación de los recursos naturales no renovables.

De esta manera, el umbral entre lo razonable y proporcional es difuso y de difícil delimitación no sólo porque se trata de una cifra sino también porque el referente constitucional no es, en manera alguna, definido cuando indica genéricamente que debe existir una contraprestación económica”.

El interviniente explica entonces que la regulación del monto de las regalías se encuentra condicionada por variables complejas, como la naturaleza del recurso, la evolución del mercado mundial del mismo y el impacto ambiental que provoca su explotación, por lo cual

es difícil establecer reglas precisas. Así, según su criterio, “la regalía no debería ser prohibitiva y desincentivar la explotación del recurso como prerequisite para que la misma se configure”, por lo cual es necesario “tener en cuenta el contexto internacional”. Pero, añade el interviniente, “es igualmente cierto que en la misma debe existir un aspecto compensatorio y de desarrollo que la Constitución identifica con la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión”. Y eso fue precisamente lo que se buscó con las expresiones acusadas, tal y como lo muestran los debates sobre esas normas en el Congreso. Concluye entonces el interviniente:

“Por ello se ha adoptado un régimen de porcentajes mínimos que permite una flexibilidad, necesaria en la relación contractual, adecuando la explotación en el contexto histórico en el cual se efectúa.

Es dicente que con estos recursos se hayan financiado proyectos de tanta importancia para el país y que, en general, haya existido una retribución importante a las entidades territoriales en las cuales se han desarrollado las explotaciones. Prueba de ello es, además, la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera previsto en la Ley 209 de 1995, instrumento creado en virtud de la necesidad de absorber paulatinamente el flujo de recursos que generaba la explotación de hidrocarburos”.

2. Intervención de Carbones de Colombia S.A. Carbocol.

El ciudadano Bernardo Castro Durán, en representación de Carbocol, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las expresiones acusadas. Según su parecer, la Carta no estableció unos criterios “con fundamento en los cuales el legislador pudiera señalar el monto de las regalías, de manera que es a él a quien corresponde fijarlas según su propio criterio de estimación”, aunque, añade el ciudadano, “la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, de manera que el Congreso de la República no puede incurrir en decisión que entrañe inequidad o perjuicio injustificado, ni para el Estado ni para el ciudadano, para aquel como dueño del recurso y para este como propietario de la explotación que está comprometiendo sus esfuerzos y su propio y exclusivo capital de riesgo”.

En tal contexto, el interviniente considera que la Ley 141 de 1994 fijó las regalías, tomando en cuenta los antecedentes que sobre la materia venían rigiendo, y en especial buscando “no perder competitividad en nuestra creciente industria minera con relación a los demás países

latinoamericanos, y frente a la demanda del mundo entero, en cuyos mercados el posicionamiento de nuestro carbón resulta tan competido como complejo” Además, señala el ciudadano, . es importante tener en cuenta “que la regalía no es la única sino tan solo una de las contraprestaciones económicas que percibe el Estado por la explotación de sus recursos”, pues contractualmente se pueden acordar otras, tal y como la participación porcentual progresiva sobre la producción, el ingreso de participación en las utilidades extraordinarias, la opción de participar como accionista o partícipe en la sociedad que explote, los derechos de entrada o prima de contratación, o el pago de cánones superficiarios. Por todo ello el ciudadano considera que el legislador tuvo criterios razonables y proporcionales al regular el monto de estas regalías mínimas.

Por último, el interviniente argumenta que la sentencia de la Corte no puede ser de inconstitucionalidad por cuanto las expresiones acusadas se encuentran derogadas, pues fueron reformadas “por el artículo 73 de la Ley 508 de 1999 (Plan General de Desarrollo), modificación que consistió en cambiar el criterio de regalía mínima por el de regalía fija, en el caso del carbón 10% para explotaciones mayores de 3 millones de toneladas por año y 5% para explotaciones menores”. El ciudadano explica que si bien “la mencionada ley fue declarada inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-557 de 2000 por vicios en su trámite legislativo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 955 del 26 de mayo de 2000 por el cual puso en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002, norma que mantuvo en su artículo 60 la misma modificación al artículo 16 de la Ley 141/94”.

3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto toro Giraldo, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, defiende la constitucionalidad de la norma acusada. Según su parecer, el actor acierta en señalar que “la libertad de configuración del legislador es limitada” pues debe respetar la Carta. Sin embargo, agrega el interviniente, el control de constitucionalidad “sigue siendo un control jurídico, por lo que no puede abandonar los parámetros de la juridicidad para adentrarse en los en los políticos, por antonomasia el criterio de conveniencia”. En tal contexto, el ciudadano considera que el cargo del actor desborda “el campo del control de constitucionalidad” puesto que, en el fondo, su ataque se “centra en que para el punto de vista subjetivo del demandante la regalía establecida para la

explotación del carbón y la sal es demasiado baja”, sin que la demanda señale un parámetros objetivo que permita determinar por qué ese monto es reducido. Concluye entonces el interviniente “que el juicio acerca de cuál debe ser la regalía es político y no jurídico” ya que “su fijación no responde únicamente a cuestiones normativas sino fácticas. Entran en consideración las condiciones de explotación de los minerales, y sobre todo la situación del mercado, qué tanta es la oferta y la demanda, y cuáles son los precios según las leyes de mercado”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (E), Eduardo Montealegre Lynett, en concepto No 2256, recibido el 31 de junio de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

El Ministerio Público comienza por aclarar que la Corte debe pronunciarse sobre el artículo 60 del Decreto 955 del 2000 “por el cual se pone en vigencia el Plan de investigaciones Públicas para los años 1998 - 2002 ya que si bien esa disposición modificó la ley 141 de 1994, “lo que se dio es una subrogación del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, puesto que las expresiones demandadas permanecen sin ninguna modificación en el texto del Decreto vigente”.

Para el estudio material de las disposiciones acusadas, la Vista Fiscal analiza los debates de la Ley 141 de 1994 y concluye que el “legislador reúne todos los matices de una política de explotación de los recursos naturales”. Luego el Procurador transcribe apartes de la sentencia C-691 de 1996 y concluye:

“El demandante no tuvo en cuenta la relación económica que definitivamente se encuentra inserta en el tema de las regalías, pues de lo que se trató fue de establecer, tal y como se consigna en la exposición de motivos, un sistema flexible que permite a partir de un tope mínimo, recibir una entrada fija por el Estado, que se complementa con otras contraprestaciones económicas derivadas de los mismos contratos que se celebren para la explotación de este tipo de recursos naturales no renovables.

Por otra parte, al referirse a una “racionalidad y proporcionalidad” en la tarea del legislador, tal y como se sugiere en el texto de la demanda, se tiene que determinar, además, que estos fines deben estar siquiera sugeridos en la Constitución, pero para el caso en concreto,

bastante ha dicho la jurisprudencia, sobre la discrecionalidad del legislador traza una política de contribución, que tenga en cuenta el hecho de que un porcentaje aparentemente atractivo para los intereses del Estado, pero que desconoce la reglas de comercio internacional, aislaría al país de la infraestructura adecuada para llevar a cabo la explotación del recurso y por otra dificultaría al acceso al capital extranjero por concepto de dicha explotación.”

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 16 parcial de la Ley 141 de 1994, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una ley de la República.

Procedencia de un pronunciamiento de fondo.

2- El actor cuestiona el monto de ciertas regalías mínimas impuestas por el artículo 16 parcial de la Ley 141 de 1994. Sin embargo, varios intervinientes consideran que la Corte no debe pronunciarse sobre esas acusaciones, por cuanto ese artículo habría sido derogado y no estaría produciendo efectos, pues fue subrogado por la Ley 508 de 1999, Plan Nacional de Desarrollo, y luego por el Decreto Ley 955 de 2000 “por el cual se pone en vigencia el Plan de inversiones Públicas para los años 1998 - 2002”, Comienza pues esta Corte por examinar si procede o no un pronunciamiento de fondo.

3- Los intervinientes aciertan en señalar que la ley del Plan subrogó la disposición acusada. Sin embargo, por vicios en su formación, esa ley fue retirada del ordenamiento por la sentencia C-557 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa. Posteriormente, mediante el Decreto 955 de 2000, y como consecuencia de esa decisión de inexecutable, el Gobierno puso en vigencia el plan de desarrollo, y esa normatividad incluía la disposición que subrogaba el artículo 16 de la Ley 141 de 1994 parcialmente acusado. Sin embargo, ese decreto fue también declarado inexecutable por la sentencia C-1403 de 2000, MP José Gregorio Hernández Galindo.

Como vemos, el artículo parcialmente impugnado había sido subrogado por normas posteriores, pero esas disposiciones que lo habían modificado fueron declaradas inexecutable por esta Corte Constitucional. Ahora bien, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia¹ y en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano², ha indicado que en principio la declaratoria de inexecutable de una norma, que había subrogado otras disposiciones, tiene como efecto revivir los contenidos normativos derogados. Así, la sentencia C-055 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, indicó “que la decisión de inexecutable es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento ipso iure de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional”, ya que, “como la norma derogatoria no era válida, por estar en contradicción con la Carta, entonces es perfectamente lógico expulsarla del ordenamiento, por ministerio de la inexecutable, de forma tal que puedan revivir las disposiciones derogadas.”

Conforme a lo anterior, al haber sido declaradas inexecutable las normas que habían subrogado el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, este artículo ha recobrado su plena vigencia, por lo cual se encuentra produciendo efectos. Procede entonces un pronunciamiento de fondo sobre los cargos del actor.

El asunto material bajo revisión.

4- Según el demandante, los apartes acusados del artículo 16 de la Ley 141 de 1994 vulneran la Carta ya que los mínimos de regalía que establecen para la explotación del carbón y la sal no guardan racionalidad ni proporcionalidad con el valor del bien explotado, ya que son tan irrisorios que equivalen a un regalo por el Estado de esos recursos. Por el contrario, según los intervinientes y la Vista Fiscal, esos mínimos de regalía son constitucionales ya que el legislador tiene una discrecionalidad muy amplia para fijar esos porcentajes. Además, señalan estos intervinientes, el Congreso buscó establecer un régimen flexible, que tomara en cuenta las características del mercado internacional de esos recursos, por lo cual se trata de una decisión razonable.

Conforme a lo anterior, debe la Corte examinar si los porcentajes mínimos de regalías para la sal y el carbón establecidos por los apartes acusados desconocen o no los mandatos constitucionales sobre regalías. Para resolver ese interrogante, la Corte comenzará por recordar brevemente el alcance de la libertad del legislador en este campo, para luego

examinar específicamente la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

Libertad del legislador para fijar las regalías y alcance del control constitucional.

5- La Carta señala que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía (CP art. 360). Sin embargo, la Constitución no fija directamente los criterios para determinar cuál es el valor que deben tener esas regalías. Por ello, en numerosas sentencias, esta Corporación ha indicado que el legislador goza de una amplia libertad para fijar el monto de las regalías y determinar los derechos de participación de las entidades territoriales en esas regalías³. Así, la sentencia C-567 de 1995, MP Fabio Morón Díaz, recordó que el artículo 360 de la Carta otorga competencia al legislador para establecer las formas de contratación para la explotación de los recursos naturales no renovables, por lo cual “es claro que la ley puede determinar el monto y la cuantías de los derechos de las entidades territoriales a participar en las regalías y compensaciones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables o, lo que es lo mismo, los porcentajes de aquella participación”. Con ese mismo criterio, esta Corte, en la sentencia C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero, se abstuvo de declarar la inexecutable de la disposición acusada, pero tampoco recurrió a una sentencia integradora para establecer el monto de la regalía causada por la explotación de la arena de los ríos, precisamente, por cuanto consideró que ambos tipos de decisiones afectaban la libertad del legislador para fijar el porcentaje de las regalías. Dijo entonces esta Corporación, en el fundamento 22 de esa sentencia:

“En segundo término, y más importante aún, tampoco es claro que la voluntad del Legislador sea la de imponer una regalía del tres por ciento a estos bienes. En efecto, el artículo 26 de la Ley 141 de 1994 establece que las calizas, los yesos, las arcillas y las gravas, que son recursos no renovables con alguna similitud con las piedras, las arenas y los cascajos de los ríos, tienen una regalía inferior, ya que ésta es del uno por ciento. Por ello, la decisión de inexecutable estaría condicionando la amplia libertad del Legislador en este campo, puesto que estaría estableciendo una regalía del tres por ciento para tales productos.

Por esa misma razón, en este caso no procede tampoco una sentencia integradora ya que tal modalidad de decisión es admisible sólo en aquellos eventos en los cuales resulta evidente, a la luz del texto constitucional, que dadas las circunstancias del caso concreto, el legislador se

encuentra sujeto a una cierta y determinada configuración legal (Ver al respecto la sentencia C-109/95). Empero, cuando en eventos como el que ocupa la atención de la Corte, el Legislador se encuentra frente a la Carta en una posición de plena libertad de configuración, un fallo integrador estaría invadiendo la órbita de competencias del Congreso y comprometiendo el derecho de los ciudadanos a someterse a las regulaciones económicas que surjan de un debate abierto y democrático producido en los órganos de representación popular (subrayas no originales)".

6- El anterior examen es suficiente para concluir que el Legislador goza de una muy amplia libertad para fijar el monto de las regalías derivadas de la explotación de recursos no renovables. Sin embargo, y contrariamente a lo sugerido por uno de los intervinientes, esto no significa que estemos en un ámbito puramente político que escape al control constitucional, pues la Carta no excluye que las normas sobre regalías puedan vulnerar los mandatos constitucionales. Además, y como esta Corte lo ha destacado⁴, la Carta establece un contenido esencial del régimen de regalías que debe ser respetado por el Legislador, el cual incluye, entre otras cosas, el deber del Congreso de imponer el pago de regalía por la explotación de todo recurso no renovable (CP art. 360). Además, en la medida en que las regalías recaen sobre este tipo de recursos, es claro que estos dineros pretenden "compensar el agotamiento del capital natural que produce la explotación de recursos naturales que no se renuevan"⁵. Por ende, es posible que el legislador al regular las regalías y fijar su monto vulnere la Carta, por ejemplo, porque no imponga su cobro sobre la explotación de ciertos recursos no renovables, con lo cual desconoce la obligatoriedad y universalidad de las regalías, o porque establezca montos tan irrisorios que no compensen el agotamiento de estos recursos, que por no ser renovables, representan un capital natural de la sociedad colombiana que inevitablemente tiende a agotarse.

7- El actor tiene entonces razón en que es posible controlar constitucionalmente la manera como la ley fija los porcentajes que deben ser pagados al Estado por la explotación de estos recursos. Sin embargo, como la libertad del Congreso en esta materia es muy amplia, entonces es obvio que el control ejercido por el juez constitucional debe ser muy respetuoso de los criterios que haya tenido el Congreso para fijar esos montos, por cuanto, se repite, la propia Carta ha deferido a la ley la fijación de estos porcentajes. Por consiguiente, en estos casos, sólo podrá declararse la inconstitucionalidad de aquellas regulaciones que sean manifiestamente irrazonables y desproporcionadas, o vulneren prohibiciones constitucionales

específicas.

La constitucionalidad de los apartes acusados.

8- Los anteriores criterios son suficientes para concluir que los apartes acusados se ajustan a la Carta, ya que responden a una política que el Congreso podía adoptar, en desarrollo de su amplia libertad legislativa en la materia. En efecto, como bien lo destacan varios intervinientes, y como se desprende de la exposición de motivos del proyecto 126 de 1992, que se convertiría en la Ley 141 de 1994, el Congreso buscó establecer un régimen flexible de regalías, que estimulara la explotación de esos recursos, en beneficio del país, por lo cual escogió un sistema de regalías mínimas, que podrían ser complementadas con otras compensaciones o derechos fijados en los respectivos contratos. Dijo entonces la exposición de motivos:

“De esta forma se dispondría de un sistema flexible que permitiría percibir un ingreso fijo, adicionado con otras contraprestaciones económicas que aumentaría los ingresos fiscales, teniendo presente que la inversión en proyectos mineros debe tener la rentabilidad que sea suficiente para que la industria minera del país salga del estado artesanal en que se encuentra. Mal podía establecerse un sistema impositivo gravoso, que desestime la inversión requerida para desarrollar la minería en el país

El fin perseguido es mantener la política de cargas fiscales actualmente vigente, ampliando la cobertura a todos los recursos naturales no renovables, tal y como lo dispone la Constitución” 6.

Específicamente ese proyecto explica por qué, dadas las dinámicas del mercado internacional de estos productos, convenía establecer regalías mínimas de 10 % para las explotaciones de carbón mayores de 3 millones de toneladas anuales, 5 % para aquellas menores a 3 millones de toneladas y 12 % para la sal. Así, en relación con el carbón, dice la citada exposición de motivos:

“El proyecto de ley establece una regalía del 5% sobre el valor bruto del valor de la producción en boca de mina (art. 16). En primera instancia parecería que la situación actual sufriría una nueva modificación. Para mantener el equilibrio y evitar traumatismos en cuanto a los recursos recibidos por las diversas entidades, el proyecto busca realizar una distribución

tanto de regalías como de compensaciones monetarias pactadas que atienda este principio. Debe tenerse en cuenta que algunos beneficiarios se verán perjudicados en cuanto a sus ingresos provenientes de regalías, pues bien es sabido que la Constitución Nacional no permite adjudicarle recursos por este concepto a entidades distintas de las territoriales y además estableció la obligación de considerar, para la asignación, a los municipios portuarios y fluviales del Río Grande de la Magdalena que antes no recibían. Por tal razón, y en la medida de lo posible, los porcentajes establecidos principalmente para la distribución de compensaciones, pretenden demostrar un esfuerzo por preservar los ingresos y lograr así que los interesados y directamente beneficiados puedan seguir contando con unos recursos que determinaban sus planes y programas de desarrollo (art. 33 y 40). Instituciones como Corpoguajira y el Fondo de Fomento al Carbón continuarán recibiendo recursos suficientes para el adecuado cumplimiento de sus funciones y objetivos”7.

Y ya en anterior oportunidad, esta Corte había avalado la razonabilidad de esa decisión del Congreso, pues la sentencia C-691 de 1996, MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración 5.2., dijo al respecto:

“Más allá de la viabilidad del actual plan de desarrollo económico y social, el principio alrededor del cual se estructuró el desarrollo legal del artículo 360 Superior: mantener la capacidad productiva del país en el sector minero, en nada contradice al ordenamiento constitucional; más aún, la política sobre el uso de los recursos naturales no renovables actualmente en explotación, y sobre la utilización de las regalías y contraprestaciones económicas que producen, tal y como quedó plasmada en el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, permite inducir la transformación de esos recursos no renovables en otros activos, ellos sí renovables, a la vez que se fortalece la inversión y el desarrollo a nivel regional, departamental y municipal”.

9- Para la Corte el anterior examen es suficiente para concluir que la fijación del monto de esas regalías se encuentra razonablemente fundada en una política adoptada por el Congreso en este campo. Es indudable que algunos analistas económicos pueden disentir de esas opciones legislativas, ya sea porque consideran que esas regalías para el carbón y para la sal son muy bajas, como opina el actor, o ya sea porque, al contrario, les parezcan que son excesivas y desestimulan las inversiones en este campo. Esas opiniones son respetables, y contribuyen al debate democrático sobre cuál debe ser la política que el Estado colombiano

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-608/92, C-145/94 y C-055/96

3 Ver, entre otras, las sentencias C-576 de 1995, C-221 de 1997, C-127 de 2000, C-207 de 2000 y C-293 de 2000.

4 Ver, entre otras, la sentencia C-221 de 1997

5 Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 19

6 Exposición de motivos del proyecto 126 de 1992 en Gaceta del Congreso. 28 de agosto de 1992, No 42, p 10.

7 Gaceta del Congreso. 28 de agosto de 1992, No 42, p. 12