

Sentencia C-207/00

REGALIAS-Destinación

REGALIAS-Competencia del legislador en determinación de porcentajes de participación y destinación/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Determinación de porcentajes de participación y destinación de regalías

Cuando se hace referencia a la repartición y uso de las regalías, se ha señalado que las disposiciones que definen los porcentajes de participación de las entidades territoriales y la destinación de las transferencias provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, son herramientas cuya determinación compete al legislador, y en consecuencia, éste goza de plena autonomía y libertad de configuración.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Existencia de marco normativo donde se procura asignación eficiente

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Financiación de proyectos de energización

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Señalamiento legal puede contemplar programas y proyectos no explícitos en norma fundamental

REGALIAS-Control en la asignación

PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DE RENTAS FISCALES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Impuestos y regalías son figuras distintas

SENTENCIA INHIBITORIA POR NORMA DEROGADA

REGION-Definición constitucional

En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley.

REGION-Características y facultad del legislador para estructurarla

REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACION-Desarrollo integral de sectores del país en distintos frentes

REGALIAS-Definición de proyecto regional para precisar que tipo de iniciativas resultan elegibles/REGION-Concepto constitucional/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Organización de regiones de planeación o proyectos regionales

Una norma consagrada por el legislador -en este caso el parágrafo 2° del artículo 3° de la Ley 141 de 1994- en la que se establece una definición de proyecto regional, con el propósito de

precisar qué tipo de iniciativas resultan elegibles para el otorgamiento de recursos provenientes del reparto de regalías, no resulta inconstitucional, pues no hace otra cosa que desarrollar, dentro de las directrices que señala la propia Carta Política, la posibilidad de crear divisiones territoriales que faciliten el gasto racional, y el desarrollo equilibrado de distintas porciones del país. El concepto de región que se desarrolla en la Constitución hace referencia a una modalidad de organización -necesariamente interdepartamental-, que puede presentarse en diferentes ámbitos, dentro de los que la ordenación del territorio -i.e. la región como entidad territorial-, es tan sólo una posibilidad. Así, el Congreso cuenta con una amplia facultad para determinar, de acuerdo con las necesidades de la administración y las demandas de la comunidad, la organización de regiones de planeación o proyectos regionales, mediante el uso de sus atribuciones ordinarias. La creación de regiones o la referencia a proyectos regionales tampoco desconoce la existencia de otras entidades territoriales dentro del mapa administrativo del país, puesto que para efectos de su participación en el reparto de las regalías, todas las entidades territoriales cuentan con las mismas garantías legales y con iguales posibilidades de presentar -de manera conjunta, individual o asociada- proyectos de inversión en obras prioritarias para la comunidad.

Consecuentemente, la propia Ley 141 de 1994 consigna claras exigencias para la aprobación de propuestas -regionales o no-, y así, asegurar que la asignación de partidas que haga la Comisión Nacional de Regalías -órgano legalmente encargado de esta función- satisfaga necesidades locales reales.

REGION-Finalidad

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Destinación concreta de recursos para ciertas zonas del país

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Asignación de recursos al Departamento de Córdoba

AUTONOMIA LEGISLATIVA-Criterios de distribución del ingreso generado por regalías/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Posibilidad de disponer de recursos en cuantía y con destinación específica

La Constitución reconoce al legislador autonomía para fijar los criterios de distribución del ingreso generado por las regalías -artículo 361 C.P.-; dicha libertad de configuración se expresa, concretamente, en la posibilidad de disponer de recursos en cuantía y con destinación específicas, siempre y cuando se respeten los principios y finalidades referidas por la Constitución, es decir, si se intenta contrarrestar los efectos que en el medio ambiente produce la extracción de recursos naturales no renovables, o impulsar el desarrollo de zonas agobiadas por el atraso y la carencia de recursos. La misma ley, de otra parte, con el propósito de asegurar la adecuada utilización de los dineros, ha condicionado la transferencia de los mismos, a la presentación de proyectos debidamente calificados como prioritarios para la población. Son criterios materiales los que ha tomado en cuenta el legislador a la hora de establecer un reparto porcentual de las regalías, que en ningún momento pueden catalogarse como formas de discriminación o desconocimiento del principio de igualdad que reconoce la Carta Política.

REGALIAS-Tratamiento especial en la asignación a favor de ciertas entidades territoriales

REGALIAS-Asignación de recursos al Departamento de Córdoba

DEBIDO PROCESO-Campo de aplicación exclusiva en actuaciones judiciales y administrativas

Referencia: expediente D-2480

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4 y 5, todos en forma parcial, de la Ley 141 de 1994.

Demandante: Luis Enrique Olivera Petro

Magistrado ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1º) de marzo del año dos mil (2000).

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano LUIS ENRIQUE OLIVERA PETRO, presentó demanda contra apartes de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 141 de 1994, “por la cual se crean 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 reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 23 de agosto de 1999, el Magistrado sustanciador rechazó la demanda contra los artículos 2 y 4, pues el actor, al exponer el concepto de la violación, no formuló ningún argumento de constitucionalidad que sirviera de fundamento para el estudio que debe realizar la Corte y tampoco hizo corrección alguna, tal como se le ordenó en auto del 9 de agosto de 1999; además, respecto del inciso 2º del artículo 4 existe cosa juzgada constitucional. El análisis que se hará se restringe, entonces, a los apartes impugnados de los artículos 1, 3 y 5 de la Ley 141 de 1994.

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

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5 de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir definitivamente, sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas de los artículos 1, 3 y 5 de la Ley 141 de 1994.

III. DE LA METODOLOGIA ADOPTADA EN EL PRESENTE FALLO

Con el propósito de facilitar la lectura y comprensión del fallo, se procederá a presentar, por separado, el texto de cada precepto demandado junto con los reparos que hace el actor; a continuación, se expondrán las apreciaciones del interviniente y el concepto del Procurador; finalmente, en cada apartado, se expresarán las consideraciones de la Corte.

IV. ARTICULO 1 DE LA LEY 141 DE 1994

1. Norma demandada

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

Ley 141 de 1994

(28 de junio)

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 reglas para su liquidación y distribución, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Constitución del Fondo Nacional de Regalías. Créase el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y a los municipios productores y a los municipios portuarios de conformidad con lo establecido en esta Ley.

El Fondo será un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica. Sus recursos serán destinados, de Conformidad con el artículo 361 de la Constitución Nacional, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Parágrafo 1°. Durante los quince (15) años siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Fondo asignará el quince por ciento (15%) de sus recursos para financiar proyectos regionales de inversión en energización que presenten las entidades territoriales y que estén definidos como prioritarios en los planes de desarrollo respectivos.

Cuando se trate de proyectos eléctricos los recursos podrán aplicarse a la generación, transporte, transformación, ampliación y remodelación de redes, mantenimiento, control y disminución de pérdidas de energía distribuidos así:

1. Un sesenta por ciento (60%) para zonas interconectadas. El cinco por ciento (5%) de estos recursos para financiar la ejecución de proyectos regionales hidroeléctricos en el

Departamento de Santander, aprobados a través de su electrificadora, siempre y cuando estén incluidos en el plan nacional de expansión y definidos como prioritarios en los planes de desarrollo regional. El excedente de estos recursos se destinará a la electrificación rural, con prelación para aquellas zonas con menor cobertura en el servicio, hasta obtener una cobertura regional similar en todo el país, y

2. Un cuarenta por ciento (40%) para zonas no interconectadas.

El reglamento dispondrá los criterios de selección de los proyectos. En todo caso, la ejecución de estos proyectos requerirá la aprobación del Ministerio de Minas y Energía, con base en los planes de desarrollo de las empresas del sector.

Parágrafo 2°. El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1° parágrafo 1°, artículo 5° parágrafo, artículo 8° numeral octavo y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento a la minería

20% para la financiación del medio ambiente

59% para la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Parágrafo 3°. Los proyectos destinados a la financiación y cofinanciación de proyectos regionales de inversión deberán distribuirse en forma equitativa entre las regiones integradas por los CORPES regionales, o por las entidades que lo sustituyan, teniendo en cuenta la densidad poblacional, las necesidades básicas insatisfechas de la población y otros indicadores de pobreza, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley y en la reglamentación que expida para el efecto la Comisión Nacional de Regalías.

Cuando el Fondo Nacional de Regalías reciba recursos por regalías originadas en exportaciones en territorios indígenas que no pertenezcan a ningún municipio, se separará de la suma recibida la parte que hubiere correspondido al municipio de haber existido éste, y se destinará a la financiación de proyectos de promoción de la minería, de protección del medio ambiente y para proyectos regionales definidos como prioritarios en los planes de desarrollo del respectivo departamento o territorio indígena, y que beneficien directamente a las comunidades que habitan el corregimiento departamental, inspección departamental o el territorio indígena donde se adelanta la explotación que origina las regalías.

Afirma el actor que el parágrafo 1°, y una expresión del parágrafo 2°, del artículo 1 de la Ley 141 de 1994, violan los artículos 361 y 366 de la Carta Política por las siguientes razones:

a. El artículo 361 de la Constitución, que crea el Fondo Nacional de Regalías, “es taxativo y concluyente”, cuando señala que los recursos de dicho fondo se asignarán a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Dice el demandante: “por ninguna parte aparecen los proyectos regionales de energización de que habla el Parágrafo 1º del Artículo 1 que acuso; y como se ve claramente los proyectos regionales de inversión de energización hacen parte de los proyectos regionales de inversión sin que necesariamente sean el 15% de estos”.

a. Las disposiciones constitucionales relacionadas con la ejecución del gasto público -artículo 366 C.P. entre otras-, crean prioridades claras y definidas “y por ningún lado aparecen los proyectos de energización o eléctricos”.

a. La norma acusada acuerda un tratamiento preferencial en favor de proyectos eléctricos, infringiendo así los principios rectores que señala el artículo 294 de la Constitución sobre la intangibilidad de las rentas fiscales. Además, “los proyectos regionales de energización deben ser presentados como parte de los proyectos regionales de inversión, “y como ello no se hace, se transgrede el debido proceso”.

1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

El ciudadano Justo Enrique Fonseca Rodriguez, en su calidad de apoderado del Ministerio de Minas y Energía, intervino con el propósito de defender la exequibilidad de la norma acusada por considerar que no viola precepto constitucional alguno. Son estos los argumentos en que se fundamenta su defensa:

a. Obedeciendo lo dispuesto en la norma constitucional “que establece que el Fondo Nacional de Regalías debe distribuir sus recursos -entre otros-, para señalar proyectos regionales de inversión que aparezcan como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el legislador -observando además la realidad nacional- simplemente se refiere al financiamiento de proyectos regionales de inversión en energización, condicionados a que estos se definan como prioritarios en los planes de desarrollo de las correspondientes entidades territoriales”.

a. “Dentro del territorio nacional existen entidades territoriales o regionales que no cuentan con la adecuada infraestructura energética que permita satisfacer las esenciales necesidades de la comunidad, dejándolas así, en desventaja con respecto a otras entidades o regiones;

por tal razón, no debe observarse la norma acusada como motivo de odiosa preferencia sino como fuente que propende por la igualdad de derechos”.

1. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación pide a la Corte que declare exequible la norma acusada por no infringir la Carta Política. Este es el argumento que se expone como fundamento de la petición:

“En materia de regalías la Carta ha diferido (sic) en el legislador una amplia libertad de configuración, que le permite no sólo regular los porcentajes de participación de los entes beneficiarios de los mismos, sino también determinar las áreas en las cuales deben ser invertidos los recursos recaudados por el Fondo Nacional de Regalías, puesto que se trata de recursos de fuente exógena de financiamiento de las entidades territoriales”.

1. Consideraciones y fundamentos

5.1. Problema jurídico a resolver

El fundamento del reclamo que contra algunos apartes del artículo 1 de la Ley 141 de 1994 presenta el actor, descansa en el hecho de que dichas disposiciones contrarían las normas constitucionales que regulan la creación del Fondo Nacional de Regalías y la destinación de sus recursos. Así, cuando el precepto impugnado asigna los dineros provenientes de las regalías, hace referencia a actividades no contempladas expresamente en la Carta Política - i.e. proyectos de energización-.

Con el propósito de establecer si las previsiones del legislador infringen o no la Carta Política, corresponde a la Corte analizar en qué medida la destinación de regalías a la financiación de programas de energización, contradice lo dispuesto por el constituyente sobre la materia.

5.2. La destinación de las regalías

Este Tribunal ha establecido una consistente jurisprudencia sobre el desarrollo legal de los principios constitucionales que rigen la distribución de los recursos obtenidos por el Estado a título de regalías¹. De hecho, se han identificado una serie de reglas que dan buena cuenta de los parámetros dentro de los que se desarrolla la legislación vigente:

“(1) Las regalías que se causen por la explotación o el transporte de recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado; (2) las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realicen tareas de explotación y transporte son acreedoras de un derecho constitucional de participación directa en las regalías, que debe ser definido por el legislador; (3) los recursos provenientes de las regalías que no se distribuyan entre las entidades territoriales que ostenten el derecho constitucional de asignación directa, deben depositarse en el Fondo Nacional de Regalías; (4) corresponde al legislador definir los términos en virtud de los cuales deben asignarse los porcentajes de participación de las entidades territoriales en los recursos del Fondo Nacional de Regalías; (5) es competencia de las autoridades nacionales encargadas de administrar el Fondo Nacional de regalías, establecer, conforme a los

términos definidos por el legislador, los derechos de participación en las regalías de las entidades territoriales; (6) las autoridades nacionales deben asignar los recursos del Fondo Nacional de Regalías a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos territoriales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, a fin de alcanzar el desarrollo armónico de todas las regiones”².

Concretamente, cuando se hace referencia a la repartición y uso de las regalías, se ha señalado que las disposiciones que definen los porcentajes de participación de las entidades territoriales y la destinación de las transferencias provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, son herramientas cuya determinación compete al legislador (artículo 360 C.P.), y en consecuencia, éste goza de plena autonomía y libertad de configuración. Ha dicho la Corte:

“...de conformidad con lo establecido en el artículo 360 de la Carta Política, la configuración del derecho de participación de las entidades territoriales sobre las regalías, así como la fijación de los alcances del mismo, constituyen cuestiones que deben ser determinadas por la ley. De este modo, en materia de regalías, el legislador ostenta un amplio poder de configuración que lo autoriza no sólo a establecer en qué porcentaje participan los departamentos o municipios productores y los puertos marítimos y fluviales en las regalías que se causen por la explotación o el transporte de recursos naturales no renovables, sino, también, a fijar su destinación.³ En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha estimado que, en la medida en que las regalías constituyen una fuente exógena de financiamiento de las entidades territoriales,⁴ la ley puede indicar su destinación sin, por ello, violar los mandatos contenidos en los artículos 287-3 y 362 de la Carta”⁵ (subrayas no originales).

Cuando por mandato de la Constitución se defiere al órgano legislativo la creación del Fondo Nacional de Regalías “cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales” y “se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”⁶, no se está haciendo una enumeración taxativa del tipo de actividades que pueden o no patrocinarse con el producto de la explotación de recursos naturales no renovables, sino que se crea un marco normativo dentro del cual, se procura la asignación eficiente de ciertos bienes de propiedad estatal, para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La referencia hecha en la Ley 141 de 1994 (específicamente, en los párrafos 1° y 2° del artículo 1°) a la financiación de proyectos de energización, como una de las posibilidades definidas por el legislador para la inversión de las regalías, cumple con claros preceptos constitucionales que velan por el bienestar general (artículos 1 y 2 C.P.), por la adecuada disposición de los recursos del Estado (artículo 360 C.P.), y por el respeto a la autonomía funcional que se reconoce a cada rama del poder público (artículo 113 C.P.).

Debe recordarse que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”, son “finalidades sociales del Estado” (Cfr. artículo 366 C.P.) y, por tanto, resulta admisible que las leyes que desarrollan los mandatos de la Constitución contemplen

programas y proyectos, que sin estar explícitamente señalados en la Norma Fundamental, son congruentes con los objetivos que se intentan alcanzar con la ayuda del ordenamiento jurídico. Los deberes del Estado frente a la comunidad no se reducen a la satisfacción de las necesidades expresamente contempladas por las normas constitucionales (salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable), pues dichas enunciaciones no agotan -en principio-, el panorama de los frentes que la administración debe atender para servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los principios, derechos y deberes que se reconocen a todos los colombianos⁷.

5.3. Sobre el control en la asignación de las regalías

Ahora bien: la satisfacción de necesidades a las que, genéricamente hablando, se encamina la asignación de las regalías, crea un gran campo de acción tanto para las entidades del orden nacional, encargadas de su reparto, como para las de orden territorial, que materialmente disponen de los dineros. Sin embargo, ni la administración, ni la disposición de recursos están exentas de control. La misma Ley 141 de 1994 ha creado un sistema para que las regalías se destinen a proyectos efectivamente prioritarios, técnicamente concebidos y encaminados al desarrollo integral del territorio nacional. Como bien lo ha recordado este Tribunal, el proceso de elección de un proyecto busca crear barreras al despilfarro y el gasto irracional:

“La aprobación de los proyectos presentados por las entidades territoriales que reciban asignación del Fondo Nacional de Regalías la otorga la Comisión Nacional de Regalías (art. 8-4) previo concepto de un comité técnico constituido por cinco expertos de reconocida experiencia en evaluación de proyectos (art.8-12). En el citado comité deben tener representación las diferentes regiones del país (art. 8-12). La función del comité técnico, es la de garantizar mediante el análisis y estudio técnico (sic), la calidad de los proyectos de inversión que pretendan financiarse con cargo a recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 8-12). Una vez expedido el concepto del comité sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, la Comisión Nacional de Regalías procederá a aprobar, conforme a los criterios definidos por la propia Ley 141, aquellos proyectos que serán financiados con los recursos del Fondo”⁸.

5.4. Sobre los tributos territoriales

No asiste razón al demandante al señalar que la canalización específica de las regalías para proyectos de energización (que contempla la norma parcialmente impugnada), viola el principio de intangibilidad de las rentas fiscales de los entes territoriales -contenido en el artículo 294 C.P.-. Dicho precepto ampara solamente a los ingresos de naturaleza tributaria - los impuestos-, y dentro de la estructura de la hacienda pública, impuestos y regalías constituyen dos categorías diferentes. Nada impide, entonces, que el legislador señale la destinación de recursos no tributarios, que obtiene como el resultado del desarrollo de actividades específicas -v.gr. la explotación de hidrocarburos-, a la financiación y fomento de otros proyectos útiles para la comunidad. Ha dicho este Tribunal:

“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). 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. En cambio, los impuestos, tal y como lo ha señalado en varias ocasiones esta Corporación, son cargas económicas que se imponen a los particulares con el fin de financiar los gastos generales del Estado, por lo cual estas obligaciones surgen del poder impositivo del Estado. En ese orden de ideas, las regalías son ingresos públicos pero no tienen naturaleza tributaria, pues no son imposiciones del Estado sino contraprestaciones que el particular debe pagar por la obtención de un derecho, a saber, la posibilidad de explotar un recurso natural no renovable. En ese orden de ideas, la relación entre el Estado y el particular es diversa, pues en un caso la persona voluntariamente decide pagar la regalía para obtener un derecho de explotación, mientras que las personas no pueden sustraerse al pago del tributo, si se cumple el hecho impositivo previsto por la ley. La obligación de pagar un impuesto no surge entonces de la celebración de un contrato con el Estado, ni de la concesión de una licencia o permiso de explotación, sino del cumplimiento del hecho previsto por la ley tributaria”⁹ (subraya no original).

Por estas razones y únicamente respecto de los cargos analizados, se declarará exequible el parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 141 de 1994. Ahora, debido a que el parágrafo 2° del mismo artículo -también parcialmente demandado- fue derogado mediante el artículo 72 de la Ley 508 de 1999, la Corte se inhibirá para conocer sobre el particular.

V. ARTICULO 3 DE LA LEY 141 DE 1994

1. Norma demandada

Artículo 3°. Elegibilidad de los proyectos. Para que un proyecto sea elegible deberá ser presentado ante la Comisión Nacional de Regalías por las entidades territoriales, bien sea de manera individual, conjunta o asociada y contar con el previo concepto del Consejo Regional de Planificación Económica y Social -CORPES- o de la región administrativa y de planificación, o de la región como entidad territorial, o de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el territorio de la entidad solicitante. Los proyectos regionales de inversión deberán ser definidos como prioritarios en el correspondiente plan de desarrollo, y venir acompañados de los estudios de factibilidad o preinversión, según el caso, que incluya el impacto social, económico o ambiental.

Parágrafo 1°. Una vez se encuentre aprobada la asignación para los proyectos sometidos a consideración de la Comisión, estos se inscribirán en el Banco de Proyectos de inversión a que se refiere la Ley 38 de 1989.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley se entiende como proyecto regional aquel que al ejecutarse produzca beneficios en dos (2) o más departamentos.

Parágrafo 3°. En casos excepcionales, proyectos considerados por el Gobierno como de

interés nacional, que cuenten con la debida solicitud de los entes territoriales, y que hayan sido aprobados por la Comisión Nacional de Regalías podrán recibir apoyo del presupuesto nacional.

Parágrafo 4°. Los proyectos regionales de inversión para su aprobación deberán cumplir con los requisitos establecidos en el presente artículo y contar además con la financiación completa para asegurar su terminación conforme a lo señalado en los estudios de factibilidad respectivos, para lo cual podrán comprometer vigencias futuras.

Parágrafo 5°. Los excedentes anuales que llegaren a resultar por recursos del Fondo Nacional de Regalías no comprometidos serán los utilizados por la Comisión Nacional de Regalías para financiar los proyectos regionales de inversión.

Se subraya lo demandado.

1. La demanda

Expresa el actor:

La expresión proyectos regionales contenida en el Parágrafo 2º del Artículo 3 de la Ley 141 de 1994, no se puede tomar en el sentido indicado en la norma, pues supone la existencia de las “regiones” dentro de la organización territorial del país, desconociendo que dicho concepto no existe aún, y no ha sido reglamentado por el legislador. Así, cuando por vía legal se supone “la existencia de una región -de dos o más departamentos-, que no existe (sic), se deja por fuera la mayoría de municipios colombianos y resguardos indígenas”. El artículo 361 C.P. le abre la vía a los municipios colombianos para que presenten proyectos de inversión “y el parágrafo demandado le cierra el camino a la inmensa mayoría de proyectos porque no producen beneficios en dos o más departamentos”.

1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

Sobre los cargos concretos se dice:

No es posible afirmar que el parágrafo 2º del artículo 3 de la Ley 141 de 1994 establezca un tratamiento desigual entre departamentos, puesto que las necesidades de cada ente territorial, “si bien es cierto son similares, se diferencian como consecuencia de la ubicación geográfica, idiosincrasia, número de habitantes e inclusive rentas recibidas en cada centro administrativo, factores estos que conllevan a que se de prelación para el prioritario desarrollo de determinadas regiones”, y en ese orden de ideas, justifican que se recurra a mecanismos administrativos idóneos para la disposición de recursos -la creación de regiones-10.

1. Concepto del Procurador General de la Nación

Estas son las razones en las que el señor Procurador fundamenta su solicitud de exequibilidad:

a. La noción de proyecto regional al que se refieren varias veces los artículos demandados, entendido como el que produzca beneficios en dos o más departamentos, está en concordancia con el canon 306 de la Carta, que autoriza la constitución de regiones administrativas y de planificación por parte de esa clase de entes territoriales, con el objeto de alcanzar el desarrollo económico y social de la respectiva región. Ahora bien: “para que dos o más departamentos puedan presentar proyectos de asignación de recursos ante la Comisión Nacional de Regalías, no deben constituirse obligatoriamente en una región como entidad territorial, bajo los parámetros de la ley de ordenamiento territorial”.

a. La definición de proyecto regional “no implica el desconocimiento de los derechos de los restantes entes territoriales a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, porque el artículo 3 de la Ley 141 de 1994 es diáfano al prescribir que todas las entidades pueden presentar sus proyectos de asignación de recursos de manera individual ante el Fondo, cumpliendo con los requisitos allí establecidos”.

5. Consideraciones y fundamentos

1. Problema jurídico a resolver

La Corte debe determinar si la definición de la expresión proyecto regional, como criterio de evaluación para la planeación o ejecución de proyectos y la distribución de recursos, se ajusta a la Constitución.

5.2. El concepto de región

Una revisión sistemática de la manera como en la Constitución se alude a la región, permitirá establecer si la definición del párrafo 2° del artículo 3 de la Ley 141 de 1994 resulta contraria o no al Estatuto Superior.

En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión. La definición concreta de una región, es decir, las zonas del país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley.

Si bien no hay una norma Superior que señale de manera unívoca lo que ha de entenderse

cuando se habla de región, las distintas referencias que hace la Carta Política perfilan algunas de las características de esta figura administrativa y confirman la facultad del legislador para estructurarla. Veamos:

a. Desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, es clara la referencia que se hace en el Capítulo 1 del Título XI del Estatuto Fundamental a la entidad regional cuando se contempla que: “fuera de la división general del territorio -es decir, los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas-, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios [estatales]”¹¹; en este sentido, una norma expedida por el legislador “podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución...”¹². Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, se permite la utilización de mecanismos de descentralización cualitativas y cuantitativas para el cumplimiento de las funciones administrativas (v.gr. servicios de salud)¹³.

a. Pero la figura regional no limita su campo de acción a la reorganización de actividades tradicionalmente encomendadas a la administración -i.e. la prestación de servicios públicos-, ni a una forma concreta de ordenación del territorio, sino que admite la posibilidad de contribuir al desarrollo integral de sectores del país en distintos frentes. El artículo 306 C.P. permite que dos o más departamentos se constituyan en “regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio”. Su objeto principal será “el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

a. La entidad regional también puede concebirse como una manera de canalizar eficientemente los recursos estatales, y en ese sentido, la ley orgánica de ordenamiento territorial que ha de expedir el Congreso, debe establecer “las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”¹⁴.

a. El propósito de complementar las posibilidades de organización territorial para la ejecución de labores de la administración, al que sirve la región, también puede lograrse mediante la integración de entes territoriales de distinto nivel. Dice el artículo 325 Superior: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

Estas constataciones permiten afirmar, entonces, que una norma consagrada por el legislador -en este caso el parágrafo 2° del artículo 3° de la Ley 141 de 1994- en la que se

establece una definición de proyecto regional, con el propósito de precisar qué tipo de iniciativas resultan elegibles para el otorgamiento de recursos provenientes del reparto de regalías, no resulta inconstitucional, pues no hace otra cosa que desarrollar, dentro de las directrices que señala la propia Carta Política, la posibilidad de crear divisiones territoriales que faciliten el gasto racional, y el desarrollo equilibrado de distintas porciones del país.

No es acertado afirmar que la creación de las regiones está supeditada de manera exclusiva a la expedición de una ley particular -v.gr. la ley orgánica de ordenamiento territorial-, pues como se ha visto, el concepto de región que se desarrolla en la Constitución hace referencia a una modalidad de organización -necesariamente interdepartamental-, que puede presentarse en diferentes ámbitos, dentro de los que la ordenación del territorio -i.e. la región como entidad territorial-, es tan sólo una posibilidad. Así, el Congreso cuenta con una amplia facultad para determinar, de acuerdo con las necesidades de la administración y las demandas de la comunidad, la organización de regiones de planeación o proyectos regionales, mediante el uso de sus atribuciones ordinarias. La disposición demandada es, así, un ejemplo de esta facultad reconocida al legislador.

La creación de regiones o la referencia a proyectos regionales tampoco desconoce la existencia de otras entidades territoriales dentro del mapa administrativo del país (los departamentos o los municipios), puesto que para efectos de su participación en el reparto de las regalías, todas las entidades territoriales cuentan con las mismas garantías legales y con iguales posibilidades de presentar -de manera conjunta, individual o asociada- proyectos de inversión en obras prioritarias para la comunidad. Consecuentemente, la propia Ley 141 de 1994 consigna claras exigencias para la aprobación de propuestas -regionales o no-, y así, asegurar que la asignación de partidas que haga la Comisión Nacional de Regalías -órgano legalmente encargado de esta función- satisfaga necesidades locales reales.

VI. ARTICULO 5 DE LA LEY 141 DE 1994

1. Norma demandada

Artículo 5°. Distribución de los recursos entre proyectos elegibles. Para distribuir los recursos entre los distintos proyectos elegibles y establecer la magnitud de las asignaciones con relación al valor total de cada proyecto, la Comisión tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Equilibrio regional con fundamento en las necesidades básicas insatisfechas de la población.

1. Desarrollo armónico del país y de las distintas regiones que lo conforman, según las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

1. Distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías entre los proyectos presentados para financiar el fomento de la minería, la protección del medio ambiente y los proyectos regionales de inversión en el país, en concordancia con lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

1. Impacto ambiental, social y económico de los proyectos.

1. Grado de participación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, CORPES, y de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el estudio, diseño y ejecución de proyectos.

1. Efectos causados a la respectiva entidad territorial como consecuencia de las actividades de exploración, transporte, manejo y embarque de los recursos naturales no renovables o de sus derivados.

1. Financiación de los planes de desarrollo de la respectiva entidad territorial.

1. Densidad poblacional.

Parágrafo. La Comisión asignará el doce punto seiscientos veiticinco por ciento (12.625%) de los recursos anuales del Fondo, para proyectos presentados por las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en esta ley y con los fines exclusivos que persigue el artículo 361 de la Constitución Política así:

1. El dos por ciento (2%) para el Departamento de Córdoba, por diez (10) años a partir de la vigencia de la presente ley, para proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo de la entidad territorial.

(....)

Se subraya lo demandado.

1. La demanda

El numeral 1º del parágrafo del artículo 5 de la Ley 141 de 1994, desconoce lo dispuesto en los artículos 13, 29 y 294 constitucionales. “Todos los departamentos colombianos son iguales ante la ley para presentar proyectos regionales de inversión; se viola el debido proceso al asignar al Departamento de Córdoba un 2% que debería ser asignado a todos los

departamentos de Colombia”.

3. Concepto del Procurador General de la Nación

Este es el argumento que se expone para sustentar la constitucionalidad de la norma demandada:

“La asignación del 2% de los recaudos anuales del Fondo Nacional de Regalías, por un término de 10 años, que se fija en el numeral acusado del párrafo del artículo 5 -Ley 141 de 1994-, con destino al departamento de Córdoba, no constituye una medida discriminatoria, puesto que en los restantes numerales de dicho párrafo, se fijan porcentajes de participación en la distribución de los recursos del Fondo, en favor de los entes territoriales que cumplen las condiciones allí establecidas”.

1. Consideraciones y fundamentos

1. Problema jurídico a resolver

Resta a la Corte establecer hasta qué punto los principios de igualdad y del debido proceso resultan vulnerados cuando se establece la destinación concreta de los recursos del Fondo Nacional de Regalías con el propósito de fomentar el desarrollo de ciertas zonas del país (el departamento de Córdoba).

4.2. La asignación de recursos al departamento de Córdoba

La asignación de un porcentaje fijo y pro tempore (2% durante 10 años) al departamento de Córdoba, proveniente de la distribución de una fracción de los recaudos anuales del Fondo Nacional de Regalías (12.625%), para la realización de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo, no constituye, a diferencia de lo que cree el actor, un trato diferenciado entre distintos entes territoriales.

Recuérdese de nuevo, que la Constitución reconoce al legislador autonomía para fijar los criterios de distribución del ingreso generado por las regalías -artículo 361 C.P.-; dicha libertad de configuración se expresa, concretamente, en la posibilidad de disponer de recursos en cuantía y con destinación específicas, siempre y cuando se respeten los principios y finalidades referidas por la Constitución, es decir, si se intenta contrarrestar los efectos que en el medio ambiente produce la extracción de recursos naturales no renovables, o impulsar el desarrollo de zonas agobiadas por el atraso y la carencia de recursos. La misma ley, de otra parte, con el propósito de asegurar la adecuada utilización de los dineros, ha condicionado la transferencia de los mismos, a la presentación de proyectos debidamente calificados como prioritarios para la población¹⁵.

Además, si se hace una lectura integral del artículo 5, parcialmente impugnado, se puede constatar que las demandas de cada ente territorial, a saber, necesidades básicas insatisfechas, el desarrollo armónico del país, la densidad poblacional, etc., constituyen la

razón última para aprobar la transferencia de partidas para una u otra zona, y que por tanto, son criterios materiales los que ha tomado en cuenta el legislador a la hora de establecer un reparto porcentual de las regalías, que en ningún momento pueden catalogarse como formas de discriminación o desconocimiento del principio de igualdad que reconoce la Carta Política (artículo 16 C.P.).

La propia Constitución es la primera en aceptar “un tratamiento especial en la asignación de regalías” y aun “en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la nación” en favor de ciertas entidades territoriales¹⁶; y si bien dicha concesión -expresa en la Carta Política-, se reconoce a los municipios ribereños del río Magdalena, nada impide que en otros eventos, y mediante índices objetivamente establecidos -como es el caso de la Ley 141 de 1994-, se permita la destinación de partidas para un departamento determinado. Sobre el particular ha dicho este Tribunal:

“Para la Corte Constitucional resulta incontrovertible que la Constitución Política no consagra como uno de sus postulados la plena igualdad entre los municipios, pues si bien su estructura fundamental, las principales competencias de sus autoridades, la autonomía y los derechos que les reconoce en cuanto entidades territoriales responden en términos generales a las mismas reglas, expresamente se autoriza al legislador para establecer categorías de municipios (artículo 320 C.P.), lo que debe surgir de la verificación sobre aspectos tales como la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica, de lo cual pueden resultar disposiciones legales divergentes, según las categorías que se consagren.

Pero, además, la ley puede considerar, en razón de hipótesis y circunstancias distintas, que algunos municipios participen en beneficios o en cargas que no corresponden a otros, dadas precisamente las diferencias entre ellos”¹⁷.

De nada serviría una división proporcional de las regalías entre los departamentos -falsamente igualitaria-, para efectos de cumplir las finalidades constitucionales y legales que se buscan con la inversión de estos dineros. Es necesario tener claras las zonas donde la demanda de inversión es mayor y donde la canalización de recursos resulta productiva, bien porque se intenta paliar las consecuencias que sobre el ambiente y la sociedad se desprenden de la actividad de extracción, bien porque se busca fomentar la minería en sectores propicios para esta labor, o bien porque se quiere lograr un desarrollo armónico de todas las regiones atendiendo proyectos prioritarios. Todos estos son objetivos legítimos que en nada atentan contra los derechos reconocidos a los entes territoriales, y que respetan el régimen ordinario de distribución de las rentas públicas -cargas tributarias-.

1. Del debido proceso

Tampoco es posible afirmar que la manera como la ley decide regular la distribución de las regalías viola el debido proceso. Como ya lo ha dicho la Corte¹⁸, la garantía contenida en el artículo 29 de la Constitución encuentra su campo de aplicación en las actuaciones de carácter judicial y administrativo exclusivamente. Así, no se puede afirmar que las normas demandadas señalen procedimientos que desconozcan las garantías reconocidas a todas las

personas por la Constitución.

La norma parcialmente impugnada de declarará exequible, pero únicamente por los cargos analizados.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar EXEQUIBLES, respecto de los cargos formulados, el párrafo 1° del artículo 1, el párrafo 2° del artículo 3 y el numeral 1° del párrafo del artículo 5 de la Ley 141 de 1994.

Segundo.- INHIBIRSE de conocer la demanda contra la expresión impugnada del párrafo 2° del artículo 1 de la Ley 141 de 1994 por sustracción de materia.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias: C-075 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-567 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz; C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz; C-036 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-128 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz; C-299 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz y C-541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Corte Constitucional Sentencia C-580 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Véanse las sentencias T-141 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-691 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-028 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C-428 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa; C-402 de 98 M.P. Fabio Morón Díaz y C-447 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sobre la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiamiento de las entidades territoriales, véase la sentencia C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. De acuerdo con esta sentencia, las fuentes endógenas de financiamiento de los entes territoriales están constituidas por los denominados recursos propios, los cuales, por ser de propiedad de estas entidades, se encuentran sometidos a “la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”. Por el contrario, los recursos territoriales originados en fuentes exógenas de financiamiento (transferencias, regalías, cofinanciación, etc.) pueden ser configurados en mayor medida por la ley.

6 Cfr. Artículo 361 C.P.

7 Cfr. Artículo 2 C.P.

8 Ibid. Sentencia C-580 de 1999.

9 Corte Constitucional Sentencia C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido puede consultarse, entre otras, la sentencia C.541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Este mismo argumento habrá de servirle al interviniente cuando defienda la exequibilidad del artículo 5 de la Ley 141 de 1994, parcialmente demandado.

11 Cfr. Artículo 285 C.P.

12 Cfr. Artículo 286 C.P.

13 Sobre la división del territorio nacional y la manera como han de complementarse los principios de autonomía y descentralización, pueden consultarse, entre muchas, las sentencias T- 478 y T-517 de 1992.

14 Cfr. Artículo 307 C.P.

15 Cfr. Artículos 7 y 8 de la Ley 141 de 1994.

16 Cfr. Artículo 331 C.P.

17 Corte Constitucional Sentencia C-036 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

18 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.